

VU Research Portal

Voedselveiligheid, communicatie en gedrag: analyse van een viertal recente incidenten

de Boer, J.; Willemsen, F.H.; Aiking, H.

2003

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Boer, J., Willemsen, F. H., & Aiking, H. (2003). *Voedselveiligheid, communicatie en gedrag: analyse van een viertal recente incidenten*. (IVM Report; No. E-03/06). Dept. of Environmental Policy Analysis.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Voedselveiligheid, communicatie en gedrag

Analyse van een viertal recente incidenten

Joop de Boer

Frank Willemsen

Harry Aiking

E-03/06

Juli 2003

Opdrachtgever:

Ministerie van VWS, Directie Voeding en Gezondheidsbescherming

Begeleiding:

Mw. drs. A.G. Toorop

IVM

Instituut voor Milieuvraagstukken

Vrije Universiteit

De Boelelaan 1087

1081 HV Amsterdam

Tel. 020-4449 555

Fax. 020-4449 553

E-mail: info@ivm.falw.vu.nl

Copyright © 2003, Instituut voor Milieuvraagstukken

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de houder van het auteursrecht.

Inhoud

Samenvatting	v
1. Inleiding en verantwoording	1
2. Probleemvisie: veiligheid, onveiligheid en risico's	3
2.1 Waarom gaan dingen mis?	3
2.2 Drie typen communicatie	5
2.3 Nieuwe risicosituaties	7
2.4 Doorwerking in gedrag	8
3. De beschouwde cases	13
3.1 BSE	13
3.2 Dioxine in kippen	17
3.3 Infantiel botulisme	20
3.4 Acrylamide	22
4. Belangrijkste lessen	25
4.1 Risicoaspecten	25
4.2 Communicatievraagstukken	28
5. Conclusies en aanbevelingen	31
Aangehaalde literatuur	33
Bijlage 1 Geraadpleegde personen	35
Bijlage 2 Over de auteurs	37
Bijlage 3 Over het instituut	39

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van een verkennende studie die het IVM in opdracht van het ministerie van VWS heeft uitgevoerd naar een (klein) aantal incidenten op het gebied van voedselveiligheid, die tegen het licht zijn gehouden op basis van inzichten over communicatie en gedrag. Het gaat om incidenten waar voedselveiligheid, media en consumenten een rol spelen. De onderzoeksvraag luidde: *Als we een aantal van dit soort cases bekijken vanuit het oogpunt van communicatie en gedrag, welke lessen kunnen we dan trekken over de aanpak van voedselincidenten waar media en consumenten bij betrokken zijn?* De achterliggende beleidsvraag was wat het ministerie van VWS in zo'n geval moet doen.

In overleg met het ministerie waren als cases gekozen: BSE, dioxine in kip, *Clostridium botulinum* in honing, en acrylamide in chips en patat. Voor de beschrijving van de cases hebben we gebruik gemaakt van documenten en krantenberichten, aangevuld met gegevens die we in vijf vraaggesprekken verkregen.

Uit de resultaten blijkt dat er de afgelopen jaren door de overheid bewuster over voedselveiligheid wordt gecommuniceerd. Er wordt sneller aan de Tweede Kamer verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en er wordt meer gestructureerd gebruik gemaakt van communicatieve instrumenten voor het bevorderen van voedselveiligheid. Er is dan ook een goede basis om verder na te denken over instrumenten die kunnen worden ingezet op het moment dat zich een mogelijk incident aandient.

Belangrijke aandachtspunten bij mogelijke incidenten zijn de snelheid waarmee een risico gekwantificeerd kan worden en de mate waarin openlijke conflicten zijn te verwachten over verantwoordelijkheden. Deze factoren hebben een grote invloed op de beheersbaarheid van de situatie. Uiteraard is het tevens nodig snel vast te stellen voor wie informatie over het risico verschil maakt. Gaat het om een groep met specifieke activiteiten of om consumenten in het algemeen? Om de reacties van media en consumenten te kunnen anticiperen is het van belang rekening te houden met de reputatie van een stof.

Het effect van een waarschuwing hangt af van de verspreiding van de boodschap en van haar overtuigingskracht. Argumenten en conclusies die in de context van ambtelijk overleg over een risico overtuigend zijn, hebben echter niet automatisch ook een zelfde overtuigingskracht in een heel andere context. Voor de communicatie met consumenten zijn twee benaderingen van risico genoemd die als kern van een boodschap kunnen worden gekozen. Dit kan een kwalitatieve benadering zijn die de "authenticiteit" van een product onderstreept, waarbij verontreinigingen worden afgewezen onder het motto "die horen er niet in." Of een kwantitatieve risicoafweging, waarbij de gemeten gehalten van een stof in het perspectief van een norm worden geplaatst. De op authenticiteit gerichte benadering zal consumenten waarschijnlijk meer aanspreken, maar de kwantitatieve risicoafweging sluit beter aan bij het algemene voedselveiligheidsbeleid.

Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen voor verder onderzoek.

1. Inleiding en verantwoording

Consument, producent en overheid zijn de afgelopen jaren nadrukkelijk geconfronteerd met de kwetsbaarheid van de voedselvoorziening. Wanneer ergens in een keten iets mis gaat, zoals bij het gebruik van een verkeerde grondstof, kan dat tegenwoordig grote gevolgen hebben. Of er iets ernstig mis gaat is bovendien niet altijd meteen duidelijk. Toch moet het ministerie van VWS vaak snel beslissen om al dan niet in te grijpen, mede door de bederfelijkheid van voedsel. Snelheid is ook geboden wanneer media-attentie kan overslaan op het grote publiek en er emotionele reacties dreigen op te komen (“food scares”). Supermarkten lopen er soms al op vooruit dat consumenten massaal kunnen besluiten een product te laten staan, zonder dat de expert grote gezondheidsrisico's voor hen ziet. Een recent voorbeeld betrof het groeihormoon MPA in varkensvlees.

Hoewel het soms lijkt alsof consumenten tegenwoordig van ieder risico schrikken en van producent en overheid onmiddellijk een nulrisico eisen, is dat zeker niet altijd het geval. Dit gebeurde bijvoorbeeld niet bij berichten over zuigelingenbotulisme door sporen van de bacterie *Clostridium botulinum* in honing. Ondanks alle publiciteit over voedselveiligheid is het bovendien nog de vraag in hoeverre consumenten zich bewust zijn van de risico's die hun het meest aangaan. Juist daar waar de consument als laatste schakel in de keten op een verantwoorde manier met voedsel moet omgaan, is risicobewustzijn van groot belang.

Voor het ministerie van VWS is het gedrag van consumenten één van de ingangen van het beleid om de voedselveiligheid te bevorderen. Dit is uiteengezet in nota's zoals *Veilig voedsel in een veranderende omgeving* (Ministeries van LNV en VWS, 2001). De drie onderdelen van dit beleidsterrein zijn (1) epidemiologisch en toxicologisch onderzoek, (2) regelgeving en (3) beïnvloeding van consumentengedrag door informatie. Tot de beleidsinstrumenten behoren normstelling, het verbieden van stoffen, etikettering en consumptieadviezen. In algemene zin speelt hier de vraag wat het ministerie van VWS moet doen bij een voedselveiligheidsprobleem waar gedrag van consumenten aan de orde is. Wie moeten er bijvoorbeeld bereikt worden en wat is de meest effectieve aanpak? Bij het bovengenoemde voorbeeld van zuigelingenbotulisme besloot het ministerie er zorg voor te dragen dat het reeds bestaande advies om geen honing aan zuigelingen te geven nogmaals bij de ouders onder de aandacht wordt gebracht.

Gezien de beleidsvragen van het ministerie heeft het IVM voorgesteld om in een verkennende studie over communicatie en gedrag een klein aantal incidenten op het gebied van voedselveiligheid tegen het licht te houden. Het zijn incidenten waar voedselveiligheid, media en consumenten een rol spelen. De onderzoeksvraag luidt: *Als we een aantal van dit soort cases bekijken vanuit het oogpunt van communicatie en gedrag, welke lessen kunnen we dan trekken over de aanpak van voedselincidenten waar media en consumenten bij betrokken zijn?*

Bij de keuze van cases hebben we er rekening mee gehouden dat de overheidsaanpak op dit gebied de afgelopen jaren is veranderd. Dat maakt het zinvol om recente cases te plaatsen in het perspectief van minder recente.

In overleg met het ministerie hebben we de volgende cases gekozen:

- BSE,
- Dioxine in kip,
- *Clostridium botulinum* in honing,
- Acrylamide in chips en patat.

Dit rapport bevat de resultaten van de verkennende studie die we in opdracht van het ministerie van VWS hebben uitgevoerd. Het verkennende karakter van de studie houdt in dat we de geselecteerde cases in het perspectief hebben geplaatst van bij ons bekende inzichten over veiligheidsvraagstukken, communicatie en gedrag. Voor de beschrijving van de cases maakten we gebruik van documenten en krantenberichten, aangevuld met gegevens die we door middel van vijf vraaggesprekken verkregen.

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 geven we aan vanuit welke inzichten we de cases bekijken. Hoofdstuk 3 bevat korte beschrijvingen van de cases op basis van datgene wat hierover tot en met maart 2003 bekend was. Welke lessen we hieruit trekken staat in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 staan de conclusies. Bijlage 1 bevat het lijstje van geraadpleegde personen die we bij deze tevens hartelijk danken voor hun medewerking.

2. Probleemvisie: veiligheid, onveiligheid en risico's

De afgelopen decennia is zoveel geschreven over de vraag "*Hoe zien mensen risico's?*" dat we gemakkelijk vergeten eerst te vragen "*Waarom gaan dingen mis?*" Dat we iets waardevols verliezen doordat er – onbedoeld – dingen mis gaan, is immers een van de peilers van het risicobegrip. Gebeurtenissen die onvermijdelijk tot verlies leiden, zoals slijtage, vormen per definitie geen risico. De tweede peiler van het risicobegrip is dat we voordelen verwachten zolang het niet mis gaat. Als de beslissing om iets te doen geen enkel voordeel zou opleveren, is er namelijk geen reden om het daaraan verbonden risico te nemen. Hoewel het begrip risico op diverse vakgebieden anders wordt omschreven, is de mogelijkheid van waardeverlies doordat iets mis gaat de kern waar het om draait.

Risico's zijn dus geen op zichzelf staande verschijnselen, waarvan nagegaan kan worden hoe mensen ze zien. Dat zou ook een te enge benadering van het onderwerp inhouden. Vanuit een wat bredere visie moet de culturele inbedding van risico's voorop worden gesteld. Het punt is dat mensen in de cultuur waarin ze opgroeien, leren wat veilig en onveilig is en hoe ze daarmee om moeten gaan. Dit komt onder andere naar voren bij een opvoeding die erop is gericht dat kinderen de wereld met een zeker vertrouwen tegemoet treden. En het geldt bij de opleiding van werknemers die in hun bedrijf zorgvuldig met gevaarlijke stoffen moeten leren werken. De gezinscultuur en de bedrijfscultuur laten in een toegespitste vorm zien hoe kinderen en volwassenen met risico leren omgaan. Wat van hen gevraagd wordt is niet louter een kwestie van regels navolgen; ze moeten ook een zeker inzicht krijgen in wat er mis kan gaan.

In de volgende paragrafen geven we een korte uitwerking van deze punten. Allereerst komen we terug op de vraag waarom dingen mis gaan. Dan bespreken we de rol van communicatie, toegespitst op drie typen communicatie tussen overheid en burgers over voedselveiligheid. Vanwege de bijzondere betekenis van nieuwe risicosituaties stellen we die apart aan de orde. Tot slot behandelen we de doorwerking in gedrag.

2.1 Waarom gaan dingen mis?

Zonder filosofisch te worden is er op de vraag waarom dingen mis gaan een redelijk antwoord te geven op basis van onderzoek dat is gedaan naar het verloop van ongevallen en rampen (Pidgeon & O'Leary, 2000). Wat hierbij opvalt is dat deze gebeurtenissen vaak al vooraf werden gegaan door omstandigheden die erop hadden kunnen wijzen dat het fout zou aflopen. Vaak gaan dingen namelijk mis,

- Doordat mensen, om allerlei redenen, besluiten iets te doen waarvan ze denken dat het "nog net" kan, meestal iets dat in andere gevallen wel goed ging;
- Doordat mensen dingen doen die ze niet helemaal begrijpen, zodat ze aanwijzingen dat er iets mis zou kunnen zijn niet tijdig opmerken of niet ernstig nemen;
- En doordat mensen die merken dat er iets mis gaat, vaak zolang mogelijk proberen net te doen alsof alles normaal is met als gevolg dat het probleem zich uitbreidt.

Deze punten moeten niet worden opgevat als "menselijke fouten" in de beperkte zin van een individu dat zich vergist. Ook datgene wat de handeling van een enkeling lijkt te zijn, is bij nadere beschouwing vaak onderdeel van algemener toegepaste praktijken.

Dit betreft onder andere praktijken (zoals het gebruik van beendermeel in krachtvoer voor koeien) die op zeker moment een snelle ontwikkeling krijgen waar tal van personen en instellingen bij betrokken zijn. Zulke praktijken kunnen al een grootschalige toepassing hebben gekregen voordat de problemen die eraan verbonden zijn, zoals de verspreiding van de ziekte BSE, zichtbaar worden en ook als zodanig worden onderkend. Afgezien van de werkelijk kleinschalige ongevallen is er bij deze gebeurtenissen dus meer aan de hand dan dat iemand een fout maakt of een regel overtreedt.

Het bovenstaande is niet nieuw. Ook in bijvoorbeeld de late Middeleeuwen hadden stadsbesturen de zorg dat er in hun stad voldoende aanbod was van "goed en eerlijk" voedsel (Desportes, 1999). Het idee van "authentiek" voedsel, waar niets mis mee kon zijn, stond lang model voor een veilig product. Zo werden de slagers met hun vers afgesneden stukken vlees minder snel van "geknoei" verdacht dan de verkopers van brood en bier (Hargin, 1996). Naarmate er meer voorbewerkte producten op de markt kwamen en de productieketens langer werden, moest er meer toezicht komen om de veiligheid te handhaven.

Bij veel consumenten (en bij sommige producenten) bestaat nog steeds een associatie tussen "authentiek" en "veilig" aan de ene kant en "geknoei" en "onveilig" aan de andere kant. Toch geldt in de moderne samenleving dat oude manieren om veiligheid te creëren tekortschieten (Giddens, 1991). Dit betekent niet dat het dagelijks leven over het geheel genomen minder veilig is geworden, maar wel dat er telkens nieuwe vragen opkomen over de beoordeling en de afweging van risico's, waarbij van tijd tot tijd de indruk van een crisis wordt gewekt. Door de toenemende complexiteit van de voedselvoorziening moest het toezicht op het niveau van de ketens worden gebracht. Daarnaast heeft de toenemende kennis over voeding ertoe geleid dat steeds meer dingen worden ontdekt die mis kunnen gaan of die wellicht al misgegaan zijn.

Ook in het bedrijfsleven is onveiligheid een probleem. Om zoveel mogelijk lering te kunnen trekken uit incidenten en ongevallen wordt hier tegenwoordig veel aandacht besteed aan de veiligheidscultuur. Bedrijven met een "goede" veiligheidscultuur onderscheiden zich ten minste op de volgende punten van de andere (Pidgeon et al., 2000):

- Commitment van leidinggevenden om veiligheid te bevorderen;
- Breed gedeelde zorg over gevaren en hun invloed op mensen;
- Realistische en flexibele normen en regels ten aanzien van gevaren;
- En voortdurende bezinning (reactief en pro-actief) op de praktijk door monitoring, analyse en feedbacksystemen (lerende organisatie).

Het idee van lerende organisaties biedt in relatie met risico veel mogelijkheden om de maatschappij minder kwetsbaar te maken. Het is ook te herkennen in het beeld dat de recent opgerichte Voedsel en Waren Autoriteit van zichzelf geeft, in termen van een "al werkend lerende organisatie" (VWA, 2002). De bedoeling is dat niet alleen lessen worden getrokken uit dingen die in het verleden zijn voorgevallen, maar dat ook pro-actief wordt verkend wat er mis zou kunnen gaan en waar communicatie met media en consument nodig zou kunnen zijn om nadelige gevolgen te beperken.

2.2 Drie typen communicatie

Communicatie is een essentiële schakel tussen informatie over voedselveiligheid en het gedrag van consumenten. Soms is acuut communicatie nodig om schade te voorkomen of te beperken. Dat geldt ook voor de schade die kan ontstaan wanneer mensen zich ten onrechte grote zorgen gaan maken. In gevallen waar de overheid zich met een risico bezig houdt, is tevens communicatie nodig om het beleid te verduidelijken en democratisch te rechtvaardigen. Naast de communicatie die aan specifieke voorvallen verbonden is, is het voor een breed publiek relevant om achtergrondkennis over voedselveiligheid te hebben. Veiligheid is niet louter een kwestie van regels navolgen, maar ook van inzicht hebben in wat er mis kan gaan.

Vanuit de overheid gezien is een belangrijk onderscheid te maken naar de aard van de beslissingen die het doel van de communicatie bepalen (bijvoorbeeld Chartier & Gabler, 2001). Dit zijn beslissingen bij:

- Het beheersen van een mogelijk acute crisis;
- Het creëren van structurele informatievoorzieningen over risico's;
- Het ontwikkelen van prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid.

Bij deze beslissingen gaat het om verschillende communicatiedoelen en verschillende vormen van communicatie (eenzijdige of tweezijdige communicatie). De verschillen werken door in de bijbehorende activiteiten, zoals de keuze van partners met wie wordt samengewerkt bij het ontwikkelen en verspreiden van informatie. Een overzicht van de drie typen communicatie staat in tabel 2.1, die gebaseerd is op internationale literatuur over deze onderwerpen. Met het oog op Nederland is de rol te herkennen van het ministerie van VWS bij communicatie over een crisis, de rol van de VWA bij structurele risicocommunicatie en die van bijvoorbeeld het Regulier Overleg Warenwet bij beleidsontwikkeling.

Tabel 2.1 biedt een aantal aandachtspunten voor de communicatie met consumenten bij een mogelijk acute crisis, zoals het creëren van terugkoppeling om vast te stellen of de doelgroep is bereikt en de boodschap is overgekomen. Naast fysieke barrières die het moeilijk kunnen maken om bepaalde bevolkingsgroepen tijdig te bereiken, kunnen er sociaal-culturele en psychologische barrières zijn die de communicatie belemmeren, waaronder problemen bij het vertalen van wetenschappelijke informatie in zinvolle gedragskeuzes (Nestle, 2002).

De drie typen communicatie uit tabel 2.1 hangen met elkaar samen. Communicatie bij een mogelijk acute crisis (type 1) zal beter verlopen wanneer overheid en consumenten al eerder informatie over voedselveiligheid hebben uitgewisseld op een manier die tot wederzijds vertrouwen heeft bijgedragen. Door type 2 communicatie kunnen consumenten zich bewust worden van voedselveiligheidsrisico's, de wijze waarop de overheid die aanpakt en hun eigen rol in dit geheel. Door type 3 communicatie kan de overheid zich bewust worden van de speciale belangen en gevoeligheden van groepen consumenten op voedselgebied. Het creëren van vertrouwen is niet alleen een kwestie van het verschaffen van correcte informatie; het vereist ook dat verantwoordelijkheidsbesef wordt getoond.

Tabel 2.1 Typen communicatie, onderscheiden naar de beslissingen waar de overheid zich op richt (naar Chartier & Gabler (2001)).

Waarop zijn de beslissingen van de overheid gericht?		
Type 1	Type 2	Type 3
Op het beheersen van een mogelijk acute crisis	Op het creëren van structurele informatievoorzieningen over risico's	Op het ontwikkelen van prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid
Communicatiedoelen		
<p>Waarschuwing, advisering en begeleiding van (delen van) de bevolking om schade te voorkomen</p> <p>Verhoging van het risicobewustzijn van (delen van) de bevolking</p> <p>Geruststelling</p>	<p>Mensen op de hoogte stellen van voedselveiligheidsrisico's en de wijze waarop de overheid die beoordeelt en aanpakt</p> <p>Verhoging van het bewustzijn van de risico's</p> <p>Aanmoediging van gedrag dat risico beperkt</p>	<p>Identificatie van gevaren of knelpunten</p> <p>Ontwikkeling van opties voor risicomanagement</p> <p>Bevordering van vertrouwen in het beleid</p> <p>Oplossing van conflicten tussen belanghebbenden</p>
Vorm van communicatie		
<p>Vooraf 1-zijdige informatieverschaffing</p> <p>Zorgen voor terugkoppeling om vast te stellen of</p> <p>(a) boodschap is ontvangen</p> <p>(b) aanbeveling wordt opgevolgd</p> <p>(c) aanvullende informatie nodig is (vanwege veranderende omstandigheden)</p>	<p>Verschaffing van achtergrondinformatie (1-zijdig)</p> <p>Daarnaast uitwisseling van informatie (2-zijdig) om vast te stellen of de boodschap wordt begrepen en aan de verwachtingen voldoet</p>	<p>Uitwisseling van informatie en gezichtspunten (2-zijdig) met relevante groepen uit de bevolking</p>
Mogelijke activiteiten		
<p>Samenwerken met partners bij het ontwikkelen en verspreiden van informatie</p> <p>Beleggen van een (gezamenlijke) persconferentie</p> <p>Openen van telefoonlijnen</p> <p>Aanpassen van website</p> <p>Peilen van de reacties van de beoogde doelgroep</p>	<p>Opbouwen van duurzame relaties met partners die geloofwaardige informatiebronnen vormen</p> <p>Peilen van opvattingen van doelgroepen</p> <p>Inrichten van communicatiekanalen, zoals website</p>	<p>Aangaan en onderhouden van relaties met partners die relevante inbreng kunnen hebben</p> <p>Consultatie (door website, bijeenkomsten met belanghebbenden, focusgroepen, etc.)</p>
Communicatieproducten		
<p>Advies om voedsel niet te consumeren</p> <p>Feitenoverzicht</p> <p>Overzicht van veelgestelde vragen met antwoorden</p>	<p>Feitenoverzicht</p> <p>Brochure</p> <p>Poster</p> <p>(Vrijwillig) etiket</p>	<p>Nieuwsbrieven</p> <p>Discussienota's</p> <p>Platforms</p>

2.3 Nieuwe risicosituaties

Wanneer de overheid niet kan rekenen op een vertrouwensbasis als gevolg van eerdere communicatie met consumenten, leidt dat vooral tot problemen bij zogenoemde nieuwe risicosituaties. Dat zijn situaties waarin onduidelijkheid bestaat over de aard en de grootte van een risico en vaak ook over de vraag wie voor dat risico verantwoordelijk is. De afgelopen decennia zijn deze situaties nogal eens voorgekomen (Rowe, 1977 p. 46 e.v.) door:

- Activiteiten (zoals genetische modificatie) die een nieuw risico veroorzaken;
- Veranderingen in de grootte van een bestaand risico;
- Of veranderingen in de beoordeling of evaluatie van een bestaand risico.

Belangrijk bij nieuwe risicosituaties is volgens diverse auteurs (bijvoorbeeld Rowe, 1977) vooral het ontbreken van kwantitatieve gegevens, waardoor het risico niet direct kan worden vergeleken met andere risico's. De eventuele angst die door zo'n risico wordt opgeroepen, kan pas worden verzacht wanneer de omvang van het risico en van mogelijke risicoreducerende maatregelen zijn vastgesteld.

In zo'n situatie kan het ontbreken van kwantitatieve gegevens tot een overschatting van het risico leiden, waarbij ongefundeerde uitspraken over de ernst ervan worden gedaan. Dit is volgens Rowe vooral van belang, omdat veel mensen op deze wijze een eerste indruk van het risico krijgen die later, op basis van nadere gegevens, moeilijk is te veranderen. Zo kan bijvoorbeeld een bepaalde stof (benzeen, dioxine) een afschrikwekkende reputatie krijgen die nog lang van invloed is op de reacties van media en publiek. Vanuit deze visie is het wenselijk om nieuwe risico's zo snel mogelijk te kwantificeren, al betekent dit niet dat daarmee alle problemen zijn opgelost.

Andere auteurs (bijvoorbeeld Lowrance, 1976) hebben in deze gevallen de onduidelijkheid over verantwoordelijkheden benadrukt. Het gaat dan om de vraag wie ten aanzien van een risico verantwoordelijk is voor (1) het verschaffen van informatie, en (2) het treffen van maatregelen. Volgens Lowrance is het bij een nieuw risico vaak niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen liggen, zodat die openlijk in conflict kunnen raken wanneer bijvoorbeeld de media naar informatie vragen. Het gevolg is dat het desbetreffende risico prominenter in de publieke aandacht komt dan anders het geval zou zijn. Daarbij kan een van de partijen zich door de omstandigheden gedwongen zien voorzichtigheidshalve een maatregel te nemen die zelf ook bijdraagt tot de gevolgen van het risico, zoals het besluit om een product uit de schappen te halen.

Bij een nieuwe risicosituatie kunnen allerlei bijkomende omstandigheden dus van invloed zijn op de aandacht die het risico in de media en bij het publiek zal krijgen. Recent heeft de Engelse beleidsanalist Bennett (1999) een lijstje gepubliceerd van omstandigheden die in het geval er nieuws is over een risico de belangstelling van de media prikkelen ("media triggers"). Hoewel de Engelse media niet helemaal vergelijkbaar zijn met de Nederlandse, zijn deze punten wellicht ook hier relevant (zie box 2.1). Volgens Bennett zijn kwesties in verband met de schuldvraag het belangrijkste, vooral omdat ze het verhaal dat aan het risico verbonden is lang in het nieuws houden. Overigens spelen ook toevallige omstandigheden een rol, zoals het ontbreken van ander nieuws en de manier waarop media op elkaar reageren.

Box 2.1 Omstandigheden die mediabelangstelling prikkelen (naar Bennett (1999)).

1. Vragen over schuld.
2. Vermoedens over geheimen en pogingen iets in de doofpot te stoppen.
3. Menselijk drama, zoals herkenbare helden, booswichten en slachtoffers.
4. Verbanden met (andere) belangrijke onderwerpen of personen.
5. Conflict.
6. Signaalwaarde voor andere, nog later te openbaren misstanden.
7. Omvang van het aantal betrokkenen, ook wanneer blootstelling gering is.
8. Sterke visuele aspecten (beelden van lijdensgeschiedenissen).
9. Verbanden met seks of misdaad.

Bij de lijst in box 2.1 moet worden opgemerkt dat dit vanuit de media gezien factoren zijn die vrij algemeen de nieuws waarde van een bericht bepalen, ongeacht de vraag of dat over een risico gaat of over iets anders. Het zou onjuist zijn om de media ervan te beschuldigen dat ze sensatieverhalen verspreiden omdat de mate waarin ze een risico belichten niet strikt samenhangt met de grootte ervan. Ook de reactie van het publiek speelt hier mee. Door hun werkwijze kunnen de media de publieke aandacht voor een risico namelijk wel versterken, maar ze kunnen een ongeïnteresseerd publiek niet tot aandacht dwingen (Renn, Burns, Kasperson et al., 1992).

Bij nieuwe risicosituaties kan berichtgeving van de media dus helpen om het onderwerp bij het publiek op de agenda te krijgen, met name als het gaat om een risico waar een "goed" verhaal over te vertellen is. De invloed van de media op het publiek kan in een nieuwe situatie tamelijk groot zijn, maar neemt af naarmate mensen meer persoonlijke ervaring met het risico (roken, voedselkeuze) hebben. Zoals uit de volgende paragraaf blijkt, gebruiken mensen meestal hun persoonlijke ervaringen om andere informatie over een risico te toetsen.

2.4 Doorwerking in gedrag

Er zijn twee soorten situaties waarin gedragsverandering het doel van overheidscommunicatie over een risico is. Bij de eerste soort staat snelheid voorop en gaat het erom dat het publiek onmiddellijk iets doet om schade te voorkomen of te beperken. Dit is een kwestie van alarmering, waarbij berichtgeving via de media kan bewerkstelligen dat het publiek het risico aandacht geeft, erover praat, en tijdelijk zijn gedrag aanpast. De media kunnen hier helpen om een tijdelijke gedragsverandering bij grote groepen mensen te realiseren wanneer dat vanwege een dreigend gevaar nodig is.

Bij de tweede soort situaties wordt communicatie continu gebruikt als een beleidsinstrument om gezond gedrag te bevorderen, al dan niet in combinatie met andere maatregelen. Het gaat dan om gevallen waarin de overheid het wenselijk acht iets aan een risico te doen, maar niet zover kan of wil gaan dat zij bepaald gedrag afdwingt. In deze situaties moet naar andere communicatiekanalen dan de media worden gezocht, niet alleen omdat het bevorderen van gezond gedrag meestal weinig nieuws waarde heeft, maar ook omdat de media minder goed in staat zijn om een consument persoonlijk aan te spreken.

Voor beide soorten situaties geldt dat gedrag niet zozeer afhankelijk is van algemene opvattingen van de persoon over een risico ("roken is slecht"), maar van opvattingen over het risico dat hij of zij persoonlijk loopt ("roken is slecht voor mij"). Het effect van de communicatie op gedrag is afhankelijk van het verschil tussen datgene wat de persoon vóór en na de communicatie over zijn of haar persoonlijk risico denkt. Met andere woorden, de vraag is hadden de mensen vooraf al een schatting van hun persoonlijk risico, en zo ja, heeft de communicatie ertoe geleid dat ze hun schatting herzien?

Iemand die zich kwetsbaarder voor een risico voelt dan hij of zij voordien had verwacht, is op dat moment ten minste bereid een gedragsaanpassing te overwegen (Janis, 1962). Afhankelijk van het risico, kan de aanpassing betrekking hebben op het nalaten van iets (roken) of een meer verantwoord (hygiënischer) gebruik van een product. Of het tot een aanpassing komt hangt af van de alternatieven die de persoon voor zichzelf ziet, met de bijbehorende voor- en nadelen. Vermindering van het persoonlijk risico is in deze context dus slechts één van de overwegingen.

Als de waarschuwing niets nieuws toevoegt aan de ideeën die de persoon al had, is de kans op gedragsaanpassing klein. Dit laatste is de reden dat waarschuwingsboodschappen over een bepaald risico na een aantal keren hun kracht verliezen. Van belang is ook dat de boodschap van de overheid vaak moet concurreren met andere boodschappen en andere invloeden op gedrag, die het effect van waarschuwingen weer teniet kunnen doen.

Het effect van een waarschuwing is dus ten eerste afhankelijk van de kans dat de persoon ermee in contact komt en ten tweede van de overtuigingskracht waarmee de persoon zich voelt aangesproken over het risico dat hij of zij loopt. Op beide punten kan de overheid maatregelen nemen om de effectiviteit van waarschuwingen te vergroten.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de argumenten die in de context van ambtelijk overleg overtuigend zijn om bijvoorbeeld het waarschuwen van een bevolkingsgroep te rechtvaardigen, in een andere context, namelijk die van de groep zelf, niet automatisch even overtuigend zijn. Tot op zekere hoogte is dit onderscheid te vergelijken met het theater waar "back stage" intensief overleg plaats vindt en vervolgens "front stage" een boodschap wordt uitgedragen. Deelnemers aan ambtelijk overleg hebben vaak de bedoeling om het risico rationeel te benaderen. Een deel van het publiek heeft die bedoeling ook maar een ander deel niet.

Voor dat deel van een doelgroep dat ook een rationele benadering van het risico wil, is het zinvol om niet alleen geïnformeerd te worden over de waarschuwing zelf, maar misschien ook over de belangrijkste argumenten. Bij de anderen zal het soms nodig zijn een meer emotioneel appèl op hen te doen om de overtuigingskracht van de waarschuwingsboodschap te bevorderen.

Het is niet eenvoudig om een waarschuwingsboodschap zo te formuleren dat een groot deel van de mensen op de gewenste manier reageert. Het probleem met waarschuwingen is in feite driedig (Janis, 1962; Viscusi & Zeckhauser, 1996):

- Mensen hebben uiteenlopende voorkeuren voor de mate van risico die ze op het gebied van hun gezondheid willen lopen;

- Ze vertonen ook uiteenlopende emotionele reacties op een waarschuwing, waarbij sommigen paniekerig reageren en anderen afwerend of onverschillig;
- Een waarschuwingsboodschap kan door spaarzaam gekozen bewoordingen gemakkelijk misverstanden oproepen over wat er precies wordt bedoeld.

Autoriteiten vrezen nogal eens dat waarschuwingen voor een risico tot paniek bij de bevolking zullen leiden. In de praktijk is paniek echter tamelijk zeldzaam. Wat onder specifieke omstandigheden wel voorkomt is dat sommige mensen overmatig op een waarschuwing reageren. Bij mensen die in zekere mate verontrust zijn geraakt, worden de verdere reacties mede bepaald door datgene wat ze als kind hebben geleerd om de wereld met vertrouwen tegemoet te treden (Janis, 1962). Bij velen houdt dit in dat ze zich richten op aanwijzingen dat ze kunnen vertrouwen op de bescherming die autoriteiten bieden. Wat dan hun onrust kan versterken is het ontbreken van communicatie met autoriteiten van wie nadere berichten worden verwacht. Ook vage uitspraken van autoriteiten of zeer precieze technische taal kunnen de onrust van verontrust geraakte mensen versterken en aanleiding geven tot twijfel over de mate waarin hun problemen door autoriteiten worden onderkend.

Tot op zekere hoogte hebben autoriteiten het zelf in de hand of de waarschuwing tot een overmatige reactie zal leiden of niet. Het is niet alleen de eerste schrik bij een onverwacht gevaar die tot een overmatige reactie leidt, maar vooral het ontbreken van passende vervolginformatie die verontrust geraakte mensen nodig hebben om hun eigen situatie hanteerbaar te maken. Bij het formuleren van de waarschuwing kan hiermee rekening worden gehouden.

Om de problemen met het formuleren van boodschappen te vermijden, wordt bij waarschuwingen die op producten zijn aangebracht, vaak een aanpak gekozen die erop is gericht dat consumenten de betekenis van vaste symbolen en signaalwoorden gaan leren (Wogalter, Conzola, & Smith-Jackson, 2002). Dit gebeurt naar analogie van standaardtermen voor de kracht van stormen of aardbevingen. Voor het beheersen van een crisis op voedselgebied bestaan evenwel (nog) geen standaardtermen.

Een andere mogelijke oplossing is dat de waarschuwingsboodschap via meer dan één communicatiekanaal wordt verspreid. Uiteraard moeten de boodschappen dan consistent zijn. Het komt de geloofwaardigheid van een waarschuwing zeer ten goede wanneer die langs andere weg wordt bevestigd. Vooral als mensen onverwacht met een gevaar te maken krijgen, gaan ze meestal eerst zoeken naar de bevestiging dat er inderdaad gevaar is. Hiermee kan kostbare tijd verloren gaan.

Hoewel gebleken is dat waarschuwingen een blijvend effect kunnen hebben, is er in de literatuur weinig aandacht voor de vraag wanneer dit beleidsinstrument nu het beste kan worden ingezet (Viscusi et al., 1996). In de praktijk wordt er niet zo bewust mee gewerkt dat systematisch gekeken wordt naar effectiviteit en efficiëntie van dit instrument in verhouding met die van andere instrumenten. Wellicht is er een zeker automatisme om bij bepaalde risico's meteen aan waarschuwingen op de verpakking te denken en bij andere niet.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk zijn drie algemenere opmerkingen van belang. Ten eerste moet nog eens benadrukt worden dat de overtuigingskracht van de waarschuwingsboodschap bij het publiek moet concurreren met de kracht van andere invloeden en

overwegingen. Deskundigen die werkzaam zijn op het gebied van de gezondheidsvoorlichting, ervaren grenzen bij datgene wat met voorlichting kan worden bereikt. De genoemde faalfactoren in box 2.2 onderstrepen dat simpele voorlichtingsboodschappen vooral tekortschieten bij bekende ongezonde gewoontes.

Box 2.2 Faalfactoren gezondheidsvoorlichting (ontleend aan Drewes (2002)).

1. De effecten van veel gezondheidsbevorderende activiteiten komen vaak pas op langere termijn tot uiting, omdat deze inspelen op risicofactoren, die ook pas op langere termijn doorwerken in een verslechterde gezondheid.
2. De wetenschappelijke methoden om gezondheidsbevorderende programma's te evalueren op met name hun effecten zijn per definitie zeer complex van opzet en moeilijk uitvoerbaar.
3. De tegenkrachten zijn gigantisch geworden. De budgetten voor reclame en promotie van in principe ongezonde producten zoals sigaretten, alcohol en sommige voedingsmiddelen zijn enorm.
4. De mondige, calculerende burger wordt nauwelijks meer aangesproken door simpele voorlichtingsboodschappen en wil zelf beslissen over zijn gedrag, ook als dat risicovol is.
5. Gezondheidsboodschappen slaan alleen aan wanneer mensen al concrete gezondheidsbedreigingen aan den lijve ervaren, en dit is met name bij jongeren bijna nooit het geval.
6. Het inzicht heeft veld gewonnen, dat het menselijk gedrag niet alleen door rationele, maar ook door emotionele en aanlegfactoren wordt bepaald. Ook de sociale en fysieke omgeving is van grote en mogelijk steeds grotere invloed.
7. Er komen steeds meer mogelijkheden om de negatieve effecten van ongezond gedrag in een later stadium te compenseren of teniet te doen, bijvoorbeeld door leefstijlgeïnterventies, liposuctie of operatie.

Ten tweede geldt dat waarschuwingsboodschappen weliswaar een nietige indruk kunnen maken in vergelijking met de in box 2.2 genoemde tegenkrachten, maar dat hun potentiële werking toch niet mag worden onderschat. Zo wordt van waarschuwingen op producten wel gezegd dat ze meestal niet gelezen worden, maar het is een feit dat ze soms wel worden gelezen en op dat moment is er een unieke mogelijkheid om de aandacht van de persoon vast te houden en hem of haar van een boodschap te overtuigen.

Ten derde mogen waarschuwingsboodschappen niet los worden gezien van andere communicatie over risico. Het is van belang dat mensen in de cultuur waarin ze opgroeien, leren wat veilig en onveilig is en hoe ze op gevaar moeten reageren. Zowel kinderen als volwassenen moeten een zeker inzicht krijgen in wat er in het dagelijks leven mis kan gaan, zoals verslaafd raken aan roken. Deze communicatie over risico is niet iets wat de overheid zelf kan doen. Zij zal door andere partners moeten worden ondersteund en hierbij spelen bijvoorbeeld de eerder genoemde gezinscultuur en bedrijfscultuur een belangrijke intermediaire rol. Wanneer zich evenwel een nieuw risico aandient of nieuw inzicht ontstaat in een bestaand risico, wordt van de overheid verwacht dat zij het initiatief neemt. Vier van deze situaties komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

3. De beschouwde cases

In dit hoofdstuk behandelen we vier gevallen waarin de overheid moest optreden doordat zich een nieuw risico aandiende of er nieuw inzicht ontstond in een bestaand risico. De cases betreffen achtereenvolgers (1) BSE, (2) dioxine in kippen, (3) *Clostridium botulinum* in honing en (4) acrylamide in gebakken producten. Bij elke case wordt kort ingegaan op de aard van de gebeurtenissen, de wetenschappelijke risicobeoordelingen die van belang waren, en de aanpak van de risicocommunicatie. Dit gebeurt op basis van rapporten, berichtgeving in de media tot en met maart 2003, en gesprekken met een klein aantal deskundigen. Welke lessen uit de cases te trekken zijn, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Tabel 3.1 geeft aan hoeveel berichten 5 landelijke dagbladen sinds 1996 hebben gepubliceerd waarin iets stond over respectievelijk (1) BSE en de ziekte van Creutzfeldt-Jakob (CJD), (2) dioxine in het algemeen en in combinatie met kip, (3) botulisme in het algemeen en in combinatie met honing, en (4) acrylamide. Ter vergelijking zijn varkenspest en MKZ opgenomen om een indruk te geven van de mate waarin deze niet-humane, maar louter veterinaire risico's de afgelopen jaren in de belangstelling stonden.

Tabel 3.1 Aantal berichten in 5 landelijke dagbladen) per onderwerp en per jaar (de beschouwde cases zijn vetgedrukt).*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BSE	761	514	185	267	582	1158	267
CJD	255	119	47	34	143	103	54
Dioxine	45	41	26	590	152	90	62
Dioxine & kip	1		1	138	16	9	4
Botulisme	23	11	10	26	16	18	25
Botulisme & honing		1		1	2		4
Acrylamide	1	4					27
Varkenspest	13	1472	358	208	183	407	109
MKZ		4				2593	517

*) Bron: telling op basis van www.krantenbank.nl.

3.1 BSE

De ziekte BSE bij koeien is in de loop van de jaren tachtig naar voren gekomen als een sluipend probleem, dat van tijd tot tijd in een stroomversnelling kwam. In eerste instantie bestonden geen aanwijzingen dat er sprake was van humane risico's. Het was tot begin 1996 een veterinaire aangelegenheid die betrekking had op koeien die krachtvoer hadden gekregen waarin onvoldoende verhit beendermeel was gemengd. Het probleem speelde in Groot-Brittannië, maar de Nederlandse overheid sloot niet uit dat er ook in Nederland wat aan de hand was.

Eind maart 1996 kwam er een stroomversnelling. Aanleiding waren de bevindingen van een Britse adviescommissie over een mogelijke relatie tussen BSE bij koeien en CJD bij de mens. Tien inwoners van Groot-Brittannië waren aan de ziekte overleden. In een gezamenlijk persbericht van de ministeries van LNV en van VWS (21/03/1996) werd

aangekondigd dat Nederland maatregelen zou nemen tegen BSE om in de dagen voordat de Europese Commissie over acties in Europees verband zou beslissen, ieder risico uit te sluiten. Nederlandse bedrijven moesten voorlopig rundvee, rundvlees en rundvleesproducten dat uit het Verenigd Koninkrijk was geïmporteerd, vasthouden. In Nederland was toen nog nooit BSE geconstateerd. Het persbericht verscheen op een donderdag en op de vraag of Nederland dit weekend rundvlees kon eten antwoordden de bewindslieden: "Wij zouden voor Nederlands vlees kiezen".

In deze periode was er veel publiciteit. De Europese Unie verbood de import van Brits rundvlees. Er kwam een ruiming van de ongeveer 64.000 Britse kalveren die op Nederlandse bedrijven werden afgemest. Ook consumenten reageerden. Volgens *de Volkskrant* (17/04/96) daalde in de laatste week van maart 1996 het percentage huishoudens dat rundvlees koopt van gemiddeld 22.5 procent tot 16 procent. Ruim eenderde van de rundvleeskopers haakte af, bleek uit onderzoek van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren. In de eerste week van april 1996 steeg het percentage weer, maar het bleef medio april 10 tot 15 procent onder het normale niveau.

In maart 1997, kort na het uitbreken van de varkenspest, werd het eerste geval van besmetting met BSE in Nederland aangetroffen. Het ministerie van LNV meldde dat de zieke koe en haar 110 stalgenoten werden afgemaakt. Volgens het *Algemeen Dagblad* (22/03/1997) belden nog dezelfde vrijdag verontruste consumenten naar overheidsinstellingen om te vragen of het eten van rundvlees kwaad kon. Ze kregen te horen dat er geen of nauwelijks risico's bestaan. Het Voorlichtingsbureau Vlees besloot tot het instellen van een 06-informatielijn. Zowel *de Volkskrant* als het *Algemeen Dagblad* (24/03/1997) kwamen na het weekend met het bericht dat de Nederlandse consumenten zeer laconiek op de ontdekking hadden gereageerd.

Eind 2000 was er opnieuw een stroomversnelling toen voor het eerst bij Duitse runderen BSE werd geconstateerd. Het ministerie van VWS kwam de vrijdag (22/12/2000) voor het lange kerstweekend met een officieel advies via de media aan het publiek om geen Duitse rundvleesproducten te kopen en een oproep aan het bedrijfsleven om ze uit de schappen te halen. De Duitse minister van Volksgezondheid had deze vleeswaren ongeschikt verklaard voor consumptie, daar er mogelijk verdacht materiaal in zat. Het was nog niet duidelijk om welke producten het ging en daarom werd het uit voorzorg raadzaam geacht alle rundvleeswaren van Duitse oorsprong te mijden en terug te brengen naar de winkel. In het persbericht werd BSE een in Nederland en Duitsland zeldzame ziekte genoemd, met in Nederland zeven gevallen en in Duitsland tot dan toe vijf.

De reacties van de consumenten in de diverse landen waren volgens de kranten nogal verschillend. Toen de Duitse en Franse consumenten zich ten tijde van de BSE-crisis in het vierde kwartaal van 2000 massaal afwendden van het eten van met name rundvlees, zoals *Trouw* (07/06/2001) dat later formuleerde, was veel vlees daarom in Nederland juist goedkoper en stegen de huishoudelijke vleesaankopen. Daarnaast bleek volgens *NRC Handelsblad* (18/01/2001) uit cijfers van marktonderzoeksbureau GfK dat de consumptie van vleesvervangers, zoals tofu en sojaworstjes, in de laatste maanden van 2000 met bijna 25 procent was toegenomen vergeleken met dezelfde periode in 1999.

De invoering van testmaatregelen op 1 januari 2001 waren voor de overheid aanleiding tot het opstellen van een advertentie voor consumenten (10/01/2001).

Met verwijzing naar het feit dat dagelijks enkele duizenden runderen op BSE zouden worden getest, legden de ministeries van LNV en VWS uit dat hierdoor meer gevallen van BSE ontdekt zouden worden dan men gewend was. Omdat die koeien vernietigd worden, zo werd gesteld, neemt de veiligheid van het voedsel ondanks die nieuwe gevallen dus verder toe. Voor meer informatie werd verwezen naar de gezamenlijke webpagina van de ministeries.

Het grote aantal aan BSE gerelateerde berichten in 2001 (zie tabel 3.1) was voor een belangrijk deel een uitvloeisel van de verplichte test die in bijna alle Europese landen gevallen van BSE aan het licht bracht. De kosten van de diverse maatregelen kwamen eveneens veelvuldig in de belangstelling. Op het gebied van de menselijke gezondheid bleken de door BSE veroorzaakte problemen zich uit te dienen tot zaken als het testen van geneesmiddelen en de veiligheid van bloedtransfusies. Dit was voor het ministerie van VWS onder andere aanleiding een folder (08/08/2001) uit te brengen in samenwerking met het Platform Hemofilie, waarin alle betrokkenen bij de hemofiliezorg in Nederland zijn vertegenwoordigd.

Tabel 3.2 biedt een korte typering van de case BSE, zo goed mogelijk rekening houdend met de veranderingen die in het tijdsbestek van ruim zeven jaar zijn aan te wijzen. De case is in feite ook niet afgesloten. Wat het risico betreft, is het evident dat de Nederlandse consument veel minder aan BSE-vlees heeft blootgestaan dan de Britse consument. Uitgaande van een incidentie zoals die momenteel in het Verenigd Koninkrijk wordt gevonden, zouden in Nederland enkele extra CJD gevallen niet kunnen worden uitgesloten, maar is het ook goed mogelijk dat Nederland gevrijwaard blijft.

Doordat het mechanisme waarlangs blootstelling aan materiaal van BSE-koeien tot CJD leidt nog steeds niet volledig is opgehelderd en nog geen zekerheid bestaat over de gemiddelde incubatietijd, is het anno 2003 niet mogelijk het risico voor de consument definitief vast te stellen. Mocht de incubatietijd onverhoopt lang uitvallen dan staat het Verenigd Koninkrijk nog een grote uitbraak van CJD te wachten en zou de schatting voor Nederland enigszins hoger uitvallen.

In de informatievoorziening aan de consumenten was de boodschap primair dat maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat bepaalde producten op de markt komen. Hierbij ging het om maatregelen buiten de consument om, zoals het verwijderen van risicodelen van het rund. Het was voornamelijk eenzijdige informatievervalsing aan het publiek in het algemeen. Hoewel er informeel overleg was tussen de ministeries van LNV en VWS, was de communicatie achterafgezien versplinterd en was er geen eenduidig adres voor consumenten die met vragen zaten.

Het relatief rustige verloop van BSE in Nederland is dan ook geen resultaat van een bewust communicatiebeleid; het is door diverse omstandigheden rustig gegaan. Van belang is bijvoorbeeld dat de overheid in 1996 niet had uitgesloten dat er ook in Nederland wat aan de hand was. Hierdoor leidde de ontdekking van het eerste geval van BSE niet tot een groot schandaal, zoals dat later in Duitsland gebeurde.

Tabel 3.2 De case BSE in Nederland vanaf 1996.

Wat was bij deze case het gezondheidsrisico?	BSE werd in Nederland als zeldzame ziekte aangeduid (later: "BSE komt beperkt voor"). Consumenten kregen te horen dat er geen gevaar is voor de volksgezondheid en dat er geen of nauwelijks risico's bestaan.
Wie liepen (of lopen) dat risico?	Consumenten van rundvlees en rundvlees-producten.
Wat was het doel van de communicatie? In hoeverre ging het om: - waarschuwing, advisering en begeleiding - verhoging van het risicobewustzijn - geruststelling	Boodschap was primair dat maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat bepaalde producten op de markt komen. In maart 1996 aanbeveling Nederlands vlees te eten. Eind 2000 officieel advies vleeswaren van Duitse oorsprong te mijden. Uitleg dat méér ontdekte gevallen toch kan samengaan met méér veiligheid.
Welke vormen van communicatie zijn gebruikt? In hoeverre was er terugkoppeling of: - boodschap is ontvangen, - aanbeveling wordt opgevolgd, - aanvullende informatie nodig is	Voornamelijk informatieverschaffing aan publiek in het algemeen. Over de reacties van de consumenten werd vooral bericht door de media die bij elke aanleiding aan slagers en supermarkten vroegen hoe de verkoopcijfers zich ontwikkelden.
Wat waren de belangrijkste activiteiten? Met wie was er samenwerking: - bij de ontwikkeling van informatie - bij de verspreiding van informatie	Informeel overleg tussen de ministeries van LNV en VWS. Gezamenlijke persconferenties, openen van telefoonlijnen, maken van advertentie, aanpassen van website. Ook samenwerking met groepen als het Platform Hemofilie.
In welke producten heeft de communicatie geresulteerd?	Persberichten, advertentie, lijst met verdachte producten, folder, website met informatie van LNV en VWS zoals dossiers en overzicht van veelgestelde vragen met antwoorden.
In hoeverre waren er barrières om de doelgroep te bereiken? - fysieke barrières - sociaal-culturele barrières - psychologische barrières	De maatregelen gingen buiten de consument om. Volgens consumenten zijn er tegenstrijdige berichten geweest over de relatie tussen BSE en CJD.
Wat heeft in deze case goed gewerkt? - succesfactoren - knelpunten	Anders dan in omliggende landen is BSE in Nederland niet gebagatelliseerd. De situatie en de aanpak zijn precies uitgelegd; er is niet geprobeerd de zaken mooier voor te stellen dan ze waren. Voor consumenten was er evenwel geen eenduidig adres.
Overige opmerkingen	Eind maart 1996 was er een kortdurende, sterke daling in de verkoop van rundvlees. Het relatief rustige verloop van BSE in Nederland is geen resultaat van een bewust communicatiebeleid; het is door diverse omstandigheden rustig gegaan.

3.2 Dioxine in kippen

Dioxine is blijkens tabel 3.1 een onderwerp dat van tijd tot tijd in het nieuws is. Bij de kwestie van dioxine in kippen ging het om gebeurtenissen in het voorjaar van 1999. Op zaterdag 29 mei meldde de media dat in België alle kippen en eieren op last van het ministerie van Volksgezondheid uit de winkels werden gehaald. Volgens *Algemeen Dagblad* (29/05/1999) hadden de consumenten het advies gekregen voorlopig geen eieren en kippenvlees te eten. Aanleiding was de vondst van dioxine afkomstig van afgewerkte motorolie in kippenvoer. Deze "kankerverwekkende dioxine" zou ook zitten in voer dat in Nederland aan slachtkuikens en varkens was gegeven. Maar volgens het door de krant aangehaalde ministerie van LNV was er nog geen gevaar voor de volksgezondheid. Het ministerie onderzocht nog hoeveel dieren het voer hadden gegeten en wat de gevolgen konden zijn. Overigens wees de wetenschapsredacteur van *Algemeen Dagblad* er in een apart bericht op dat dioxinen, in heel lage concentraties, overal voorkomen.

De overheid startte de publieksvoorlichting via interviews met landelijke media op dinsdagavond 1 juni, de dag dat in België twee ministers aftraden. Tevens werd die avond een gezamenlijk persbericht van LNV en VWS uitgegeven. Dit bevatte het bericht dat het bedrijfsleven op verzoek van de ministeries van VWS en LNV uit voorzorg alle Belgische kip(producten) en ei(producten) bestemd voor menselijke consumptie, waar mogelijk sprake was van verontreinigde grondstof, uit de schappen zou halen. Hoewel er geen acuut gevaar was voor de volksgezondheid, werd zekerheidshalve aangeraden kippen- en eiproducten afkomstig uit België niet te consumeren. Voor het overige waren geen voedingsadviezen voor de consument aan de orde. In het kader van de voorlichting werden telefoonnummers geopend en kwam er een lijst met verdachte consumentenproducten.

Aan het eind van de week meldde *Algemeen Dagblad* (05/06/1999) dat Nederland de afgelopen week duidelijk minder (zo'n 10 tot 15 procent) kip had gegeten. Inmiddels was op vrijdag 4 juni een importverbod voor al het vlees, vee en zuivelproducten uit België ingesteld, waarbij supermarkten en andere winkels uit voorzorg tientallen producten uit hun schappen haalden. Vanaf 7 juni werd in persberichten melding gemaakt van monsters (vlees) waarin gehaltes dioxine waren aangetroffen die niet afweken van de normale situatie. Toch moest zuivelconcern Campina op vrijdagavond 11 juni een groot deel van zijn zuivelproducten terughalen uit de supermarkten omdat de Belgische autoriteiten hadden gewaarschuwd dat België besmette diervoeders had geleverd aan Nederlandse bedrijven. Op zaterdag werd de waarschuwing ingetrokken en bleek de terughaalactie voor niets te zijn geweest.

Zowel in België (Anthonissen, 2001) als in Nederland (Berenschot, 1999) is achteraf erkend dat er bij de dioxinecrisis heel veel is misgegaan, waardoor de aandacht van het publiek steeds meer uitging naar het optreden van ambtenaren en politici en steeds minder naar het vetophaalbedrijf waar de problemen begonnen. De feitelijke verontreiniging van dierlijke vetten met vermoedelijk transformatorolie had in januari 1999 plaatsgevonden en kort daarop tot het overlijden van kippen geleid. Nadat nieuw kippenvoer was geleverd verdwenen de problemen, maar pas in april werd de toedracht duidelijk en ontstonden er vermoedens over de besmetting van ander veevoer. In Nederland was de Tweede Kamer van mening dat het publiek toen al gewaarschuwd had moeten worden, ook al was de besmetting nog niet zeker.

Naast het feit dat de media eerder met het nieuws naar buiten kwamen dan de Nederlandse overheid, waren ook de lege schappen in de winkel bepalend voor het beeld dat consumenten van de dioxinecrisis kregen. Volgens de overheid waren risico's niet uit te sluiten en werden daarom uit voorzorg producten uit de handel genomen. Dat gebeurde op vrijwillige basis door het bedrijfsleven. Op dit punt werd het persbericht van 1 juni 1999 door de kranten verkeerd weergegeven, namelijk alsof het ministerie tot het terughalen van producten had besloten. Het ministerie van VWS mag alleen optreden als er gezondheidsschade is, maar er was op dat moment geen beeld van de ernst van de verontreiniging. De producten zijn uit voorzorg uit de schappen gehaald op grond van de overweging dat de stoffen er niet in thuis horen.

Sinds het eind van de jaren tachtig is er actief beleid om de blootstelling aan dioxine terug te dringen. De dioxinecrisis van voorjaar 1999 werd in Nederland echter aanvaardbaar te beperkt opgevat. Er zat meer achter dan alleen maar kip. Het zat ook in voederbestanddelen voor varkens en runderen. Men vreesde dat de dioxine ook in het voer van melkvee terecht was gekomen, maar er was gebrek aan kennis over het rundveevoer en het effect dat dit op melk kon hebben. De gehalten dioxine die in april 1999 in dode kippen werden gevonden en die in feite de start van de crisis markeerden, waren bijzonder hoog en hadden bij de dieren tot gezondheidsproblemen geleid. Het was echter ingewikkeld om het risico voor de Nederlandse consument vast te stellen.

Ten eerste bestonden – en bestaan – er veel onduidelijkheden over de stromen veevoer en veevoergrondstoffen. Hierdoor was er sprake van een zeer groot aantal “mogelijk besmette” dieren en dierlijke producten, waarvoor geen feitelijke gehalten bekend waren, en waarbij voor een groot gedeelte ook geen feitelijke gehalten bepaald hadden kunnen worden doordat de producten reeds geconsumeerd waren.

Ten tweede is het niet mogelijk om met zekerheid te zeggen wat de gevolgen zijn als consumenten door het eten van besmette producten de Toegestane Dagelijkse Inname (TDI) overschrijden. Ervan uitgaande dat deze overschrijding moet worden gezien als een incident waarbij men eenmalig de TDI overschrijdt met een factor tussen de 1 en 100, is het niet te verwachten dat daarbij aantoonbare effecten optreden.

Een beknopt beeld van de case staat in tabel 3.3. Zoals nog in het volgende hoofdstuk wordt toegelicht, is het relevant te melden dat de dioxinecrisis in België op 8 juni 1999 werd gevolgd door een bericht over een veertigtal leerlingen die tijdens de pauze onwel werden na het drinken van cola uit een flesje (Anthonissen, 2001). Ondanks het terugnemen van dit product werden in de hierop volgende dagen ook schoolkinderen onwel na het drinken van cola uit een blikje. Dit leidde ertoe dat de (nieuwe) minister van Volksgezondheid Coca-Cola beval alle producten in België uit de handel te nemen en de productie stil te leggen. Volgens *de Volkskrant* (15/06/1999) was het onduidelijk of “de vergiftigde cola” ook in Nederland op de markt was gebracht en werd de zaak door de inspectie onderzocht. Achteraf werden de gezondheidsklachten toegeschreven aan de onwelriekende geur van een aantal flesjes in combinatie met omstandigheden (warmte, examenstress) die tot massahysterie leidden.

Tabel 3.3 De case dioxine in kip, voorjaar 1999.

Wat was bij deze case het gezondheidsrisico?	Het was op zeker moment niet uit te sluiten dat kip- en eiprodukten afkomstig uit België verontreinigd waren met dioxine. Korte tijd gold dit voor alle vee, vlees en zuivel.
Wie liepen (of lopen) dat risico?	Consumenten van vlees en zuivelproducten.
Wat was het doel van de communicatie?	Boodschap was dat maatregelen zijn genomen om producten uit de schappen te halen.
In hoeverre ging het om:	Zekerheidshalve werd aangeraden kip- en eiprodukten afkomstig uit België niet te consumeren.
- waarschuwing, advisering en begeleiding	
- verhoging van het risicobewustzijn	
- geruststelling	
Welke vormen van communicatie zijn gebruikt?	Informatieverschaffing aan publiek in het algemeen.
In hoeverre was er terugkoppeling of:	Over de reacties van de consumenten werd vooral bericht door de media die aan supermarkten vroegen hoe de verkoopcijfers zich ontwikkelden.
- boodschap is ontvangen,	
- aanbeveling wordt opgevolgd,	
- aanvullende informatie nodig is	
Wat waren de belangrijkste activiteiten?	Informeel overleg tussen de ministeries van LNV en VWS. Gezamenlijke persconferenties en open stellen telefoonlijnen. Samenwerking met bedrijven voor het vrijwillig terughalen van producten.
Met wie was er samenwerking:	
- bij de ontwikkeling van informatie	
- bij de verspreiding van informatie	
In welke producten heeft de communicatie geresulteerd?	Persberichten, lijsten met verdachte producten.
In hoeverre waren er barrières om de doelgroep te bereiken?	De bewindslieden van VWS en LNV zelf noemden de berichten over de Belgische dioxine-affaire in hun persbericht op 4 juni 1999 "steeds verwarrender, maar ook steeds verontrustender".
- fysieke barrières	
- sociaal-culturele barrières	
- psychologische barrières	
Wat heeft in deze case goed gewerkt?	Aan de Tweede Kamer werd toegezegd om op korte termijn maatregelen te nemen ter verbetering van de coördinatie en communicatie. Volgens het rapport van Berenschot (1999):
- succesfactoren	- vertoonden de overheden tekortkomingen bij het opvangen en interpreteren van signalen over voedselonveilige situaties,
- knelpunten	- stokte de aanpak van een diffuus ontstane crisis omdat die in de organisatie niet als evidente crisis werd opgevat,
	- was er geen kader waaraan overheid en burgers konden afmeten hoe serieus het risico was voor de consument, en
	- ontbrak een herkenbare boodschapper met een centrale vertrouwenwekkende boodschap.
Overige opmerkingen	In België leidde de crisis, 12 dagen voor de verkiezingen, tot de val van twee ministers. In de nasleep hiervan speelde de affaire met Coca-Colaproducten, waarvan later bleek dat het een geval van massahysterie is geweest.

3.3 Infantiel botulisme

In *Infectieziekten Bulletin* van november 2000 beschreef een medewerker van de GGD Groningen het eerste geval van infantiel botulisme in Nederland. Bij deze vorm van botulisme veroorzaken de sporen van *Clostridium botulinum* na orale inname bij kinderen onder de 1 jaar verlamningsverschijnselen. De verdachte infectiebron was het gebruik van honing. Honing is het enige voedingsproduct waarvan vaststaat dat het voor baby's dit risico met zich meebrengt. Hoewel het in Nederland geen gewoonte is om jonge kinderen honing te geven, verwachtte de auteur (Wolters, 2000) dat dit waarschijnlijk zal toenemen door de groei van de allochtone bevolking. Honing wordt in veel culturen gebruikt om kleine kinderen te troosten of zoet te houden. In elk land waar ooit de diagnose infantiel botulisme is gesteld, zo merkte hij op, wordt vervolgens geadviseerd om aan kinderen jonger dan 1 jaar oud geen honing meer te geven.

Naar aanleiding van dit geval meldden *Algemeen Dagblad* en *Trouw* (01/11/2000) dat artsen van de Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziekten (LCI) waarschuwen tegen het gebruik van honing door kinderen onder één jaar. Eerder had *Trouw* (17/02/1999) al eens geconstateerd dat men in landen als de Verenigde Staten moeders heel duidelijk adviseert hun baby's tot de leeftijd van een jaar geen honing te geven en dat er in Groot-Brittannië soms een waarschuwing op potjes honing staat, maar dat er in Nederland geen adviezen of waarschuwingen worden gegeven.

Nadat in maart 2002 voor de derde keer in Nederland een relatie werd gelegd tussen infantiel botulisme en honing, waarbij het patiëntje kwam te overlijden, drong de LCI bij de Keuringsdienst van Waren aan op actie. Rekening houdend met het feit dat het probleem vooral bij allochtone baby's optreedt, is gekeken naar aantal beleidsmaatregelen, zoals (1) contact opnemen met consultatiebureaus via de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), (2) een etiket op honingpotjes aanbrengen, (3) flyers verspreiden, (4) informatievoorziening via website van het voedingscentrum en (5) via vaktijdschriften voor kraamverzorgers. De aanpak is onder andere besproken in het Regulier Overleg Warenwet.

Uiteindelijk werd besloten af te zien van etiketten, omdat die waarschijnlijk nauwelijks gelezen zouden worden, en vooral in te zetten op de benadering van moeders via de consultatiebureaus. In een persbericht (21/06/2002) maakte het ministerie van VWS bekend er zorg voor te dragen dat het reeds bestaande advies "geef geen honing aan zuigelingen tot 1 jaar" nogmaals bij de ouders van zuigelingen onder de aandacht wordt gebracht. Door de media werd de waarschuwing overgenomen. Nederland heeft het onderwerp nu ook in Europees verband geagendeerd. Er zijn verschillen in aanpak. In Noorwegen is vermelding op het etiket verplicht, in andere landen, zoals Finland, is vermelding vrijwillig.

In 2002 is door het Europese Scientific Committee on Veterinarian Measures relating to Public Health een rapport uitgebracht (European Commission, 2002). Hierin wordt geconcludeerd dat het risico (met name het risico van overlijden) weliswaar gering is, maar dat van de gevallen van infantiel botulisme de meerderheid in relatie kan worden gebracht met het eten van honing. Sporen van verschillende *C. botulinum* stammen komen in wisselende hoeveelheden voor in honing, waarbij tot op heden geen verklaring is gevonden voor aan-of afwezigheid van, en de hoeveelheid sporen.

Dit betekent dat maatregelen ter voorkoming van contaminatie van honing met *C. botulinum* sporen vooralsnog niet genomen kunnen worden. Ook is het niet mogelijk om in het verwerkingsproces volgend op de primaire productie deze sporen onschadelijk te maken door bijvoorbeeld verhitting, daar dit tot groot verlies van kwaliteit zou leiden.

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de case. Hoewel geen onderzoek is gedaan naar de mate waarin de boodschap de doelgroep heeft bereikt, acht het ministerie het geruststellend dat naar schatting 95% van de allochtone moeders naar het consultatiebureau komt en dat het onderwerp nu, in verscheidene talen, is opgenomen in het Groeiboekje.

Tabel 3.4 De case infantiel botulisme.

Wat was bij deze case het gezondheidsrisico?	Bij kinderen jonger dan 1 jaar kan de infectieziekte infantiel botulisme ontstaan na het eten van besmette honing. Zonder tijdige behandeling kunnen ernstige complicaties optreden waardoor baby's kunnen overlijden.
Wie liepen (of lopen) dat risico?	Baby's die honing krijgen, bijvoorbeeld om ze te troosten, zoals in diverse culturen gebeurt.
Wat was het doel van de communicatie? In hoeverre ging het om: - waarschuwing, advisering en begeleiding - verhoging van het risicobewustzijn - geruststelling	Advisering van met name allochtone ouders van zuigelingen om kinderen tot 1 jaar geen honing te geven.
Welke vormen van communicatie zijn gebruikt? In hoeverre was er terugkoppeling of: - boodschap is ontvangen, - aanbeveling wordt opgevolgd, - aanvullende informatie nodig is	Informatieverschaffing aan ouders bij hun bezoek aan consultatiebureaus. Er was geen formele terugkoppeling, maar het persoonlijk contact op het consultatiebureau kan als informele terugkoppeling werken.
Wat waren de belangrijkste activiteiten? Met wie was er samenwerking: - bij de ontwikkeling van informatie - bij de verspreiding van informatie	De beleidsafdeling van het ministerie van VWS heeft overlegd met onder andere Voedingscentrum, Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en Regulier Overleg Warenwet. Boodschap wordt verspreid via consultatiebureaus.
In welke producten heeft de communicatie geresulteerd?	Advies is in verscheidene talen opgenomen in het Groeiboekje.
In hoeverre waren er barrières om de doelgroep te bereiken? - fysieke barrières - sociaal-culturele barrières - psychologische barrières	Er waren sociaal-culturele barrières omdat de doelgroep vooral bestaat uit allochtone ouders die tot culturen behoren waar het gebruikelijk is om baby's honing te geven.
Wat heeft in deze case goed gewerkt? - succesfactoren - knelpunten	Er bestaat vertrouwen in het resultaat vanwege het grote percentage allochtone moeders dat naar het consultatiebureau komt.
Overige opmerkingen	Onderwerp is nu op Europees niveau geagendeerd.

3.4 Acrylamide

Blijkens tabel 3.1 was er in 1997 een klein aantal berichten over problemen met acrylamide. Die betroffen een schandaal in Zweden. Door de samenstelling van een product waarmee een spoorwegtunnel in dat land waterdicht werd gemaakt, waren een aantal werknemers en het milieu via lekwater blootgesteld aan "de giftige stof acrylamide" (*Trouw*, 20/10/1997). In Zweden gaf dit aanleiding tot berichten over een ecologische ramp. Vijf jaar later werd bekend gemaakt dat onderzoek naar de blootstelling van werknemers aan acrylamide had geleid tot de ontdekking van deze stof in brood en aardappelproducten. De gehalten van acrylamide waren waarschijnlijk het gevolg van langdurig bakken, braden of frituren. In april 2002 werd dit in Zweden voor het eerst naar buiten gebracht. Omdat de neurotoxische en verdacht carcinogene eigenschappen van acrylamide reeds bekend waren, kon op basis van de toen gevonden gehalten een inschatting worden gemaakt van het risico. Voor Zweden waren de eerste schattingen dat van alle kankergevallen per jaar enkele honderden aan acrylamide zouden zijn toe te schrijven.

Volgens *Algemeen Dagblad* (25/04/2002) leidde de publicatie van het rapport over de "kankerstof in frites, brood en chips" tot een lichte golf van paniek onder de Zweedse bevolking en een daling van de aandelenkoersen van producenten van chips en cornflakes. De krant voegde hieraan toe dat de wetenschappers hun resultaat zo belangrijk vonden dat zij een persconferentie belegden nog voor hun bevindingen waren gepubliceerd in een academisch tijdschrift, en dat andere onderzoekers van mening waren dat het rapport overhaast was uitgebracht. Met betrekking tot Nederland meldde de krant dat de Keuringsdienst van Waren geen reden zag voor paniek, maar al wel had besloten de komende maanden onderzoek te doen naar deze stof. Het bericht werd afgesloten met de mededeling dat de Zweedse onderzoekers de kans op kanker door acrylamide groter achtten dan die bij de meeste andere veroorzakers van de ziekte en dat alleen van roken vast staat dat het nog gevaarlijker is.

Op 26 april 2002 stuurde de minister van VWS een brief naar de Tweede Kamer om die te informeren over het Zweedse onderzoek. In de brief stond dat er nog geen enkel direct bewijs was voor een relatie tussen acrylamide en kanker bij de mens, maar dat een eventuele relatie mogelijk aanknopingspunten biedt voor het terugdringen van het aantal kankergevallen. Voor de nabije toekomst werden acties aangekondigd van het RIVM, de Keuringsdienst van Waren en de industrie, en werd meegedeeld dat het Voedingscentrum en de Consumentenbond op de hoogte zouden worden gehouden.

Dezelfde dag publiceerde *Algemeen Dagblad* (26/04/2002) een interview met een toxicoloog die zei geen reden te hebben zijn eetpatroon direct te veranderen. Wél vond hij dat de onderzoeksresultaten van de Zweedse dienst voor voedselveiligheid serieus moesten worden genomen. Dat blijkt het Zweedse onderzoek in chips 500 keer de hoeveelheid acrylamide zit die is toegestaan voor drinkwater, zo legde hij uit, betekent niet dat chips uiterst giftig zijn omdat ook meetelt dat de mens van water elke dag twee liter binnenkrijgt en van chips veel minder. Hij meende dat acrylamide mogelijk verantwoordelijk is voor één procent van alle gevallen van sterfte door kanker. In een ander artikel kwam *Trouw* (27/04/2002) tot de conclusie dat bedrijfsleven en consument vooralsnog niet erg gealarmeerd waren, mede door de nuancerende reacties van onderzoeksinstituten op het Zweedse nieuws.

In juli 2002 kwamen Nederlandse onderzoeksresultaten beschikbaar (RIVM/RIKILT, 2002a). Op 3 juli berichtte het ministerie van VWS aan de media en aan de Tweede Kamer dat het onderzoek had uitgewezen dat een aantal producten, zoals frites en chips, acrylamide kunnen bevatten. De gevonden gehalten kwamen overeen met de in andere landen aangetroffen gehalten. Er werd meegedeeld dat het Nederlandse bedrijfsleven was gevraagd uitgebreid onderzoek uit te voeren naar de oorzaak van de vorming van acrylamide bij frituren, bakken en roosteren om tot verlaging van de gehalten te komen. Het persbericht onderstreepte de adviezen van de WHO (World Health Organization) en het Voedingscentrum om gevarieerd te eten. Overmatige en eenzijdige consumptie van frites en chips werd afgeraden. Daarnaast moesten te hoge temperaturen en lange baktijden worden vermeden.

Het nieuws werd in de media in verschillende bewoordingen verwerkt. Zo stelde *Het Parool* (05/07/2002) onder de kop "Patat en chips heel erg slecht" dat veel patat en chips eten mogelijk nog ongezonder is dan al werd gedacht. In *de Volkskrant* (05/07/2002) werd de boodschap van de minister aan de Tweede Kamer naar voren gehaald dat door gif in patat in Nederland jaarlijks mogelijk 110 kankerdoden worden veroorzaakt. Hieraan werd toegevoegd dat het aantal een ruwe schatting is en dat elk jaar 38 duizend mensen aan kanker overlijden.

Op 22 november 2002 stuurde de staatssecretaris van VWS een volgende brief naar de Tweede Kamer over de laatste ontwikkelingen en in het bijzonder over de verdere onderzoeken door en in opdracht van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). De VWA stelde dat acrylamide moeilijk te vermijden is omdat het in zoveel producten voorkomt. De schatting van het risico werd iets verhoogd, tot 130 (RIVM/RIKILT, 2002b). Op grond van de resultaten werd het advies over gevarieerde voeding gehandhaafd en verder onderzoek aangekondigd om te achterhalen hoe acrylamide ontstaat en teruggedrongen kan worden. Vermeld werd dat de resultaten waren voorgelegd aan de Consumentenbond, de Vereniging van Agrarische Industrie (VAI), de Stichting Merk Artikel (SMA) en het Centraal Bureau voor de Levensmiddelen handel (CBL).

De VWA raadde consumenten aan om gevarieerd te eten en het eten van chips, zoutjes en patat te matigen. Wat op dat moment in de media vooral werd opgepikt was de mededeling dat acrylamide niet alleen in chips en patat zit, maar ook in pepernoten en koffie en dat het eten van grote hoeveelheden van deze producten werd afgeraden. Dit leidde tot krantenkoppen zoals "pepernoot op gevarenlijst" in *Algemeen Dagblad* (22/11/2002) en "pepernoten gevaarlijk bij hoge dosering" *Trouw* (22/11/2002).

Een beknopt overzicht van de case staat in tabel 3.5. Voor de communicatie van het ministerie van VWS met het publiek waren vooral contacten met het Voedingscentrum en de Consumentenbond van belang. In overleg met het Voedingscentrum is besloten niet van het bestaande voedingsadvies af te wijken. De Consumentenbond kwam zelf met een bakadvies. Bij het ministerie bestond de verwachting dat consumenten weinig bereid zijn zichzelf te veranderen. Mede daarom lag er een zeker accent op overleg met het bedrijfsleven om na te gaan hoe productieprocessen zodanig kunnen worden beïnvloed dat de stof minder voorkomt. Net als in Zweden werd het een te grote stap geacht om producten uit de schappen te halen.

Tabel 3.5 De case acrylamide in voedingsmiddelen.

Wat was bij deze case het gezondheidsrisico?	De groter dan verwachte blootstelling van de bevolking aan het verdacht carcinogene acrylamide dat in veel voedingsmiddelen bleek te zitten en dat verantwoordelijk zou kunnen zijn voor naar schatting 130 kankergevallen per jaar.
Wie liepen (of lopen) dat risico?	De hele bevolking, vooral degenen die vaak friet en chips eten.
Wat was het doel van de communicatie? In hoeverre ging het om: <ul style="list-style-type: none"> - waarschuwing, advisering en begeleiding - verhoging van het risicobewustzijn - geruststelling 	De boodschap voor het publiek was dat er een nieuwe stof is gevonden die mogelijk kanker- verwekkend is, dat die stof vooral in chips en frites voorkomt, en dat verder onderzoek zal plaatsvinden. Daarnaast herhaling van al bestaande advies om gevarieerd te eten. In sommige berichten werd overmatige en eenzijdige consumptie van frites en chips afgeraden, evenals te hoge tem- peraturen en lange baktijden.
Welke vormen van communicatie zijn ge- bruikt? In hoeverre was er terugkoppeling of: <ul style="list-style-type: none"> - boodschap is ontvangen, - aanbeveling wordt opgevolgd, - aanvullende informatie nodig is 	Informatieverschaffing aan publiek in het al- gemeen via de media. Reacties van consumenten kwamen in de media nauwelijks aan de orde. Het ministerie van VWS had geen terugkoppe- ling via het publiek, maar wel via industrie, Voedingscentrum en Consumentenbond.
Wat waren de belangrijkste activiteiten? Met wie was er samenwerking: <ul style="list-style-type: none"> - bij de ontwikkeling van informatie - bij de verspreiding van informatie 	Het ministerie van VWS werkte onder andere samen met VWA, Voedingscentrum, Consumentenbond, VAI, SMA en CBL.
In welke producten heeft de communicatie ge- resulteerd?	Brieven aan Tweede Kamer, persbericht, over- zicht van veelgestelde vragen, risicobeoorde- ling op de website, bakadviezen van de Con- sumentenbond.
In hoeverre waren er barrières om de doel- groep te bereiken? <ul style="list-style-type: none"> - fysieke barrières - sociaal-culturele barrières - psychologische barrières 	Bij het ministerie bestond de verwachting dat consumenten weinig bereid zijn zichzelf te ver- anderen. Nadruk lag op overleg met het bedrijfsleven om na te gaan hoe productieprocessen zodanig kunnen worden beïnvloed dat de stof minder voorkomt.
Wat heeft in deze case goed gewerkt? <ul style="list-style-type: none"> - succesfactoren - knelpunten 	Er werd snel contact opgenomen met organisa- ties van "stakeholders". De voorgenomen maatregelen werden via brie- ven steeds bij de Tweede Kamer getoetst.
Overige opmerkingen	In Zweden had acrylamide een slechte naam gekregen door een milieuschandaal. In Neder- land was de uitgangssituatie neutraal.

4. Belangrijkste lessen

Wanneer we de vier cases uit het vorige hoofdstuk op een rij zetten, vallen diverse verschillen op. Een in het oog lopend verschil is dat BSE en dioxine veel publiciteit gereerden en in Nederland géén slachtoffers eisten, terwijl voor *C. botulinum* en acrylamide het omgekeerde gold: beide kregen relatief weinig publiciteit maar eisten ten minste één slachtoffer en mogelijk meer dan 100. Een dergelijke vergelijking is evenwel van beperkte waarde, omdat de media hun eigen rol in de samenleving vervullen en niet de taak hebben hun berichtgeving af te stemmen op de hoeveelheid gezondheidswinst die bij een onderwerp te behalen is. Op de rol van de media komen we nog terug na eerst een aantal andere invalshoeken te hebben besproken.

4.1 Risicoaspecten

Aard van de nieuwe risicosituatie

Een belangrijke invalshoek is de vraag om wat voor nieuwe risicosituatie het ging. Waren er snel kwantitatieve gegevens te krijgen en was er duidelijkheid over de verantwoordelijkheden? De kenmerken van nieuwe risicosituaties die in paragraaf 2.3 zijn beschreven, tonen verschillen tussen de cases. Tabel 4.1 laat zien dat het bij BSE en dioxine ging om niet gekwantificeerde risico's waarbij openlijke conflicten bestonden over verantwoordelijkheden. Bij BSE waren er onder andere conflicten tussen lidstaten van de Europese Unie. Bij dioxine ging de aandacht in de media vooral uit naar het optreden van ambtenaren en politici.

Tabel 4.1 De vier cases onderscheiden naar kenmerken van nieuwe risicosituaties, namelijk ontbrekende kwantificering en openlijk conflict.

	Boodschap betreft gekwantificeerd risico	Boodschap betreft niet gekwantificeerd risico
Geen openlijk conflict over verantwoordelijkheden	Acrylamide	<i>C. botulinum</i>
Wel openlijk conflict over verantwoordelijkheden		BSE, Dioxine

Volgens de inzichten uit paragraaf 2.3 kunnen het ontbreken van kwantificering en het openlijk conflict een situatie creëren waarin ongefundeerde uitspraken over de ernst van een risico worden gedaan en onnodige onrust ontstaat. Bij BSE en dioxine is dit tot op zekere hoogte inderdaad gebeurd, zoals blijkt uit de tijdelijke daling van de vleesverkoop.

Bij *C. botulinum* en acrylamide was er geen (openlijk) conflict over verantwoordelijkheden. *C. botulinum* betrof een tamelijk klein deel van de bevolking en dat heeft misschien de aandacht voor dit onderwerp beperkt.

Bij acrylamide had de boodschap betrekking op een risico waarover gekwantificeerde uitspraken zijn gedaan. Of die uitspraken consumenten in staat hebben gesteld om het risico in een perspectief te plaatsen, kon in deze studie niet worden nagegaan.

Het kan zijn, zoals sommige berichten suggereren, dat consumenten wat gelaten reageerden omdat het vooral ging om producten, frites en chips, die toch al als ongezond bekend stonden. Dat laatste werd wellicht bevestigd door het feit dat het al bestaande voedingsadvies werd herhaald.

Aard van boodschap en doelgroep

Een volgend punt is de vraag voor wie de informatie over een risico verschil maakte. Was dat een groep met specifieke activiteiten of het publiek in het algemeen? En was de gedragsaanbeveling blijvend of tijdelijk? Tabel 4.2 laat zien dat alleen bij *C. botulinum* een blijvende gedragsaanbeveling op een specifieke doelgroep werd gericht. Voor die groep werd naar een passende informatievoorziening gezocht en die is waarschijnlijk ook gevonden.

Tabel 4.2 De vier cases naar aard van boodschap en doelgroep.

	Boodschap is blijvende gedragsaanbeveling	Boodschap is tijdelijke gedragsaanbeveling
Gericht op specifieke doel- groep	<i>C. botulinum</i> *)	
Gericht op publiek in het al- gemeen	Acrylamide*)	BSE, Dioxine

*) In beide gevallen ging het om een bevestiging van een al bestaand advies.

Bij acrylamide werd na overleg met vertegenwoordigers van belanghebbenden besloten dat er nog onvoldoende bekend was om nieuwe gedragsaanbevelingen te doen. Daarom kreeg het algemene publiek een herhaling van het al bestaande advies om gevarieerd te eten. Hiervoor werden de bestaande communicatiekanalen gebruikt. In sommige berichten werd overmatige en eenzijdige consumptie van frites en chips afgeraden, evenals te hoge temperaturen en lange baktijden. Het effect hiervan is niet bekend. Aangenomen mag worden dat het beïnvloeden van een brede doelgroep, zoals het publiek in het algemeen, meer gerichte inspanningen vereist om werkelijk effect te bereiken.

Bij BSE, en dioxine was de informatievoorziening van de ministeries er in de eerste plaats op gericht het publiek een toelichting te geven op het gevoerde beleid en de genomen maatregelen. In deze gevallen werden maatregelen genomen die buiten de consumenten om gingen, al werden ze soms wel met de gevolgen, zoals lege schappen, geconfronteerd. Tijdelijk werden er uit voorzorg aanbevelingen voor de consument aan verbonden, namelijk om vleeswaren van Duitse oorsprong te mijden, of kip- en eiprodukten afkomstig uit België niet te consumeren. Het effect hiervan is niet bekend.

Vorm van risicobenadering en aard van de agentia

Direct uit het voorgaande volgt de vraag welke vorm van risicobenadering de overheid aan de bevolking voorhield. Kon het risico worden weggenomen of zou het tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht?

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat historisch gezien het idee van "authentiek" voedsel, waar niets mis mee kon zijn, lang model heeft gestaan voor een veilig product en dat bij veel consumenten nog steeds een associatie bestaat tussen "authentiek" en "veilig" aan de ene kant en "geknoei" en "onveilig" aan de andere kant. Dit is in feite een kwalitatieve benadering van risico waarop men kan terugvallen wanneer kwantitatieve informatie ontbreekt.

De kwalitatieve benadering van risico is herkenbaar bij BSE en dioxine. In beide cases was de boodschap dat de BSE en dioxine niet in voedingsmiddelen thuishoren en dat daarom maatregelen waren getroffen om te voorkomen dat ongewenste producten op de markt worden aangeboden. Zoals tabel 4.3 laat zien, past dit bij een risicobenadering die de "authenticiteit" van producten voorop stelt. In beide gevallen ging het om agentia die door veel negatief geladen berichtgeving gestigmatiseerd waren geraakt.

Tabel 4.3 De vier cases naar vorm van risicobenadering en aard van de agentia.

	Risicobenadering via "authenticiteit" van product (kwalitatieve benadering)	Risicobenadering via risicoafweging (kwantitatieve benadering)
Gestigmatiseerde agentia	BSE, Dioxine*)	
Niet-gestigmatiseerde agentia		Acrylamide, C. botulinum

*) Dit betrof dioxine in kip, bij een recente dioxineaffaire kwamen beide benaderingen voor.

C. botulinum en vooral acrylamide zijn voorbeelden van problemen die in de toekomst vaker worden verwacht. Het gaat om de ontdekking van gevoelige groepen en van stoffen die tegenwoordig gemeten kunnen worden en waarvan niet bekend was dat ze in voeding voorkomen. Vaak zijn die er niet helemaal uit te krijgen. Dit betekent dat aan de consument het verhaal moet worden uitgelegd dat een ongewenste stof gemeten is, dat het gehalte ervan zal worden teruggebracht voor zover dat haalbaar en wenselijk is, en dat een zekere mate van risico moet worden geaccepteerd. Dit is uiteraard alleen mogelijk als het risico kwantitatief wordt benaderd.

Voor niet-gestigmatiseerde agentia, zoals acrylamide (dat in Zweden een veel slechtere naam had dan in Nederland), is dit verhaal waarschijnlijk gemakkelijker over te brengen dan voor gestigmatiseerde agentia, zoals dioxine. Bij de recente affaire door het met dioxine besmette veevoer uit de Duitse deelstaat Thüringen waren op 12 februari 2003 beide benaderingen op de websites van overheden te vinden, de ene bij het ministerie van LNV en de andere bij de VWA. Het ministerie van LNV schreef in een toelichting op de genomen maatregelen:

"Dioxine is een voor de volks- en diergezondheid gevaarlijke stof. Zolang niet duidelijk is of de partijen meel en de daarvan geproduceerde mengvoeders een reëel risico vormen, moet voorkomen worden dat de dieren op de bedrijven waaraan dit meel of voeder is geleverd, in de consumptieketen terechtkomen. Pas als duidelijk is dat de dieren *vrij zijn van dioxine*, zal het afvoerverbod van de dieren kunnen worden opgeheven. Dit geldt dan ook voor de producten van die dieren." (Cursivering door ons.)

Het bovenstaande past bij een kwalitatieve benadering waar de authenticiteit van het product, dat vrij moet zijn van verontreinigingen, voorop wordt gesteld. Uit de risicoanalyse van de VWA bleek dat onder de huidige omstandigheden geen risico voor de volksgezondheid te verwachten is. De VWA schreef in haar toelichting onder andere:

"Dioxine is een stof, die men bij *normale voeding ook binnenkrijgt*. In Europees verband zijn er normen opgesteld, onder andere voor diervoeders en levensmiddelen. Deze normen zijn opgesteld om de inname van dioxine door de mens *zoveel mogelijk* te beperken." (Cursivering door ons.)

Ook de media hebben de afgelopen jaren meer aandacht voor een risicoafweging gekregen. Zo schreef *Algemeen Dagblad* (29/05/1999) tijdens de dioxinecrisis enerzijds op pagina 1 over een "gifkip" die België schokt, en anderzijds, in een bericht van de wetenschapsredacteur op pagina 4, dat dioxinen, in heel lage concentraties, overal voorkomen. Na het bericht "kankerstof in frites, brood en chips" (25/04/2002) presenteerde *Algemeen Dagblad* de volgende dag een interview met een toxicoloog die becijferde dat acrylamide mogelijk verantwoordelijk is voor één procent van alle gevallen van sterfte door kanker.

Het lijkt erop dat de kwantitatieve afweging van risico in toenemende mate geaccepteerd wordt. Dit sluit evenwel niet uit dat consumenten zich druk kunnen maken om een risico dat ze zelf klein achten. De psycholoog Fischhoff (1989) wees erop dat consumenten het tolereren van zo'n risico kunnen afwijzen als dat in hun ogen een ongewenst precedent zou scheppen. Ook kan het zijn dat ze een verslechtering van de situatie verwachten als er niets aan het risico wordt gedaan of dat ze nu de kans groot achten om iets effectiefs te doen. In deze gevallen zal een risicobenadering via de "authenticiteit" van een product wellicht meer aanspreken dan een kwantitatieve risicoafweging. Beide benaderingen zouden dus in de toekomst van belang kunnen zijn, zodat in voorkomende gevallen een weloverwogen keuze nodig is.

4.2 Communicatievraagstukken

Overtuigingskracht

In paragraaf 2.4 is gesteld dat de argumenten en conclusies die in de context van ambtelijk overleg over een risico overtuigend zijn, niet automatisch ook een zelfde overtuigingskracht hebben in een heel andere context. Waar ambtenaren de bedoeling hebben om een risico rationeel te benaderen, geldt voor anderen dat ze die bedoeling soms ook hebben en soms niet.

Hieruit volgt dat er rekening mee moet worden gehouden dat een deel van het publiek een rationele benadering op prijs stelt en zo goed mogelijk geïnformeerd wil worden over de argumenten bij de aanpak van een risico. Wat dit betreft hebben de ministeries de communicatie over voedselveiligheid bij *C. botulinum* en acrylamide bewuster en meer gestructureerd opgezet dan eerder bij BSE en dioxine het geval was. Dat geldt voor de communicatie met de Tweede Kamer en met consumenten. Voor dat deel van de consumenten dat hoog is opgeleid en bewust met voeding bezig is, zijn er nu uitvoerige dossiers binnen handbereik. Dit komt tegemoet aan degenen die zelf willen kijken wat er aan de hand is.

Het zou echter naïef zijn om te denken dat een publiek dat de feiten krijgt voorgeschoteld, automatisch tot dezelfde conclusie komt als de overheid. Om de overtuigingskracht van een waarschuwingsboodschap te bevorderen zal het soms nodig zijn een meer emotioneel appèl op een deel van het publiek te doen. Dit kan door een persoonlijke benadering, zoals bij *C. botulinum* gebeurde waar gekozen is voor de benadering van moeders via de consultatiebureaus. Waar een persoonlijke benadering niet haalbaar is, kan soms alleen een soort theatrale aanpak voor voldoende overtuigingskracht zorgen. Sommige door journalisten uitgelokte antwoorden van bewindslieden ("wij zouden voor Nederlands vlees kiezen," paragraaf 3.1), gaan in die richting.

Terugkoppeling

Bij communicatie kan net zo goed iets misgaan als bij andere activiteiten. Met verwijzing naar paragraaf 2.1 kan de communicatie mis gaan doordat degenen die een boodschap proberen over te brengen (1) menen dat het wel informatief genoeg is wat ze naar buiten brengen, of (2) onvoldoende inzicht hebben in wat er tijdens de communicatie feitelijk gebeurt, dan wel (3) tegen beter weten in net doen alsof alles goed gaat. Terugkoppelingsmogelijkheden zijn van belang om dit soort fouten te ontdekken en te corrigeren, maar de cases laten zien dat die tot op heden niet bewust worden gebruikt.

Vertrouwen

Communicatieprocessen verlopen minder "kritisch" wanneer er voldoende vertrouwen tussen de deelnemers bestaat. Eventuele fouten worden dan gemakkelijk ontdekt en vergeven. Juist bij communicatie over risico is vertrouwen echter een moeilijk punt gebleken (Bennett, 1999).

Een belangwekkend voorbeeld was wat er in juni 1999 in België gebeurde toen eerst de dioxinecrisis en vervolgens de Coca-Cola-affaire plaatsvond (zie paragraaf 3.2). Het bijzondere van de Coca-Cola-affaire was dat het bedrijf weliswaar de grootste terughaalactie uit zijn geschiedenis moest uitvoeren, maar dat het goede relaties wist te houden met de Belgische overheid en effectief gebruik kon maken van de kracht van het eigen merk om na betrekkelijk korte tijd weer volledig terug te komen in de markt (Anthonissen, 2001; Verbeke & van Kenhove, 2002). In tegenstelling hiermee was er bij de crisissen met vlees een veel diffusere situatie, zonder een herkenbare boodschapper met een vertrouwenwekkende boodschap.

Het belang van vertrouwen is door de Nederlandse overheidsinstanties in toenemende mate onderkend. De in box 2.1 genoemde omstandigheden die de belangstelling van media prikkelen, zoals vermoedens over het achterhouden van informatie, speelden bij BSE en dioxine inderdaad een rol. In de loop der tijd hebben de ministeries hieruit lessen getrokken onder andere door meer openheid na te streven bij het delen van informatie met andere organisaties en door zonodig expliciet aan te kondigen dat er nog zaken moesten worden uitgezocht.

Verder leren

Ter afronding benadrukken we dat communicatie over voedselveiligheid nog sterk in ontwikkeling is. Dat geldt bijvoorbeeld voor het probleem om een waarschuwingsboodschap zo te formuleren dat een groot deel van de mensen op de gewenste manier reageert. In sommige gevallen moet wellicht worden gezocht naar een combinatie van boodschappen, bijvoorbeeld met een beschrijving van de baktijd op het product en het advies in een advertentie om op de aanbevolen baktijd te letten. De afstemming van deze boodschappen en het attenderen van consumenten op het bestaan ervan vergt de nodige coördinatie. Er is dan ook een leerproces van consumenten, producenten en andere organisaties nodig om de communicatie over voedselveiligheid te blijven verbeteren.

5. Conclusies en aanbevelingen

In deze verkennende studie zijn vier voedselincidenten tegen het licht gehouden op basis van inzichten over communicatie en gedrag. De onderzoeksvraag luidt: welke lessen kunnen we trekken over de aanpak van voedselincidenten waar media en consumenten bij betrokken zijn? We concluderen het volgende.

Uit de cases blijkt dat er de afgelopen jaren door de overheid bewuster over voedselveiligheid wordt gecommuniceerd. Er wordt niet alleen sneller verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, maar ook meer gestructureerd gebruik gemaakt van communicatieve instrumenten voor het bevorderen van voedselveiligheid. Er is dan ook een goede basis om verder na te denken over instrumenten die kunnen worden ingezet op het moment dat zich een mogelijk incident aandient.

Wanneer zich iets aandient dat tot een nieuwe risicosituatie kan leiden, zijn twee vragen van groot belang: (1) kan het risico snel gekwantificeerd worden, en (2) zijn er openlijke conflicten te verwachten over verantwoordelijkheden? Bij dit laatste moet bedacht worden dat openlijke conflicten soms door belanghebbenden of de media worden gecreëerd. Gevallen waarin conflicten bestaan over een risico dat niet snel te kwantificeren is, zijn moeilijk beheersbaar. Als snelle kwantificering niet lukt, moet een aanpak worden gekozen die voorkomt dat er over het risico ongefundeerde uitspraken worden gedaan, bijvoorbeeld door consequent aan te geven wat er wel en wat er niet bekend is.

Een volgende vraag is voor wie informatie over het risico verschil maakt. Gaat het om een groep met specifieke activiteiten of om consumenten in het algemeen? De beste manier om specifieke doelgroepen te bereiken verschilt per geval en er is dus flexibiliteit nodig om dit te kunnen regelen. Met een specifieke doelgroep is het onder andere mogelijk om tweezijdige communicatie te creëren, wat bij een brede doelgroep bijna niet lukt. Het beïnvloeden van een brede doelgroep, zoals het publiek in het algemeen, vereist veel inspanning om werkelijk effect te bereiken. De communicatie met een brede doelgroep vergt voorts extra zorg om beoogde effecten te controleren. Die controle ontbreekt momenteel nagenoeg.

Voor de beheersbaarheid van de situatie is het ook van belang om te weten dat sommige stoffen bij het publiek een slechtere reputatie hebben dan andere. Op basis van deze verkennende studie naar vier cases kan hierover niet zoveel worden gezegd. Door de voorgeschiedenis met een schandaal over acrylamide in Zweden werd in dat land heftiger op dit risico gereageerd dan in Nederland. Voor Nederland geldt dat dioxine al geruime tijd een afschrikwekkende reputatie heeft.

Vanuit de overheid gezien moet bedacht worden dat de argumenten en conclusies die in de context van ambtelijk overleg over een risico overtuigend zijn, niet automatisch ook even overtuigend zijn in een heel andere context. Waar ambtenaren de bedoeling hebben om een risico rationeel te benaderen, geldt voor anderen dat ze die bedoeling soms ook hebben en soms niet. Dit betekent ten minste twee dingen.

Ten eerste moet er rekening mee worden gehouden dat een deel van het publiek wel degelijk een rationele benadering op prijs stelt en zo goed mogelijk geïnformeerd wil

worden over de argumenten bij de aanpak van een risico. Ten tweede zou het echter naïef zijn om te denken dat een publiek dat de feiten krijgt voorgeschoteld, automatisch tot dezelfde conclusie zal komen als de overheid. Om de overtuigingskracht van een waarschuwingsboodschap te bevorderen zal het soms nodig zijn een meer emotioneel appèl op een deel van het publiek te doen. Hierbij is het ook van belang meer dan één communicatiekanaal te gebruiken om de waarschuwing te bevestigen.

In samenhang hiermee moet rekening worden gehouden met verschillende benaderingen van risico die als kern van een boodschap worden gekozen. Dit kan een meer kwalitatieve benadering zijn die de "authenticiteit" van een product onderstreept en verontreiniging afwijst onder het motto "dat hoort er niet in." Of een kwantitatieve risicoafweging, waarbij de gemeten gehalten van een stof in het perspectief van een norm worden geplaatst. De op authenticiteit gerichte benadering zal consumenten waarschijnlijk meer aanspreken, maar de kwantitatieve risicoafweging sluit beter aan bij het algemene voedselveiligheidsbeleid. Hoe dan ook, tegenspraak tussen uitspraken op basis van kwalitatieve en kwantitatieve risicobenaderingen moet worden voorkomen.

Over waarschuwingen op de verpakking van producten kan op basis van de cases geen uitspraak worden gedaan, maar uit de literatuur is bekend dat ze een blijvend effect op consumentengedrag kunnen hebben. Er bestaat echter weinig aandacht voor de vraag wanneer dit beleidsinstrument nu het beste kan worden ingezet. Er wordt niet systematisch gekeken naar effectiviteit en efficiëntie van dit instrument in verhouding met die van andere instrumenten. Het vermoeden bestaat dat er bij overheden een zeker automatisme is om bij bepaalde risico's meteen aan waarschuwingen op de verpakking te denken en bij andere niet.

Om de problemen met het formuleren van boodschappen te vermijden, wordt bij waarschuwingen die op producten zijn aangebracht, tegenwoordig een aanpak gekozen die erop is gericht dat consumenten de betekenis van vaste symbolen en signaalwoorden gaan leren. Dit gebeurt naar analogie van standaardtermen voor de kracht van stormen of aardbevingen. Voor het beheersen van een crisis op voedselgebied bestaan evenwel geen standaardtermen en het verdient aanbeveling die te ontwikkelen.

Op de volgende punten is naar onze mening nader onderzoek gewenst.

- a) Het is interessant om te zien in hoeverre er nu bij consumenten begrip ontstaat voor de manier waarop de overheid over voedselveiligheid communiceert. Juist de terugkoppeling van wat er bij consumenten wordt bereikt, is een punt dat in de beschouwde cases nog grotendeels ontbrak. Er wordt nogal eens beweerd dat de Nederlandse consument erg vervreemd is van de voedselproductie en zich daarom weinig kwaliteitsbewust toont. De communicatie over voedselveiligheid zou daarin verandering kunnen brengen.
- b) Een onderwerp dat buiten deze verkennende studie is gelaten, is microbiële bederf. Een relevante vraag is of, en zo ja hoe, communicatie over microbiële risico's afwijkt van andere risicocommunicatie. Het zou kunnen dat veel consumenten in relatie met verontreinigende stoffen de metafoor van vergiftiging hanteren (de Boer, 2000). Zo'n metafoor is dan voor hen een denkmodel ("*mental model*") om het risico te begrijpen. Waarschijnlijk ligt dit voor microbiële risico's anders, omdat ze de reikwijdte van hun eigen handelen daarin onvoldoende beseffen.

Aangehaalde literatuur

- Anthonissen, P. F. (2001). *Murphy was een optimist: hoe ondernemingen door crisis-communicatie in leven bleven*. Tielt, België: Lannoo.
- Bennett, P. (1999). Understanding responses to risks: some basic findings. In P. Bennett & K. Calman (Eds.), *Risk communication and public health* (pp. 3-19). Oxford: Oxford University Press.
- Berenschot. (1999). *Voedselveiligheid: waar borgen en waar zorgen*. Onderzoek naar het waarborgen van voedselveiligheid. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Chartier, J. & Gabler, S. (2001). *Risk communication and government - theory and application* for the Canadian Food Inspection Agency. Ottawa: Canadian Food Inspection Agency, Public and Regulatory Affairs Branch.
- De Boer, J. (2000). Polarisatie van de reacties op een milieu-incident in de woonomgeving. *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 78, 406-411.
- Desportes, F. (1999). Food trades. In J.-L. Flandrin, M. Montanari, & A. Sonnenfeld (Eds.), *Food: a culinary history from antiquity to the present (Histoire de l'alimentation)* (pp. 275-286). (C. Botsford et al., Trans). New York: Columbia University Press (Original work published in 1996).
- Drewes, J.B.J. (2002). Algemene ontwikkeling van de gezondheidsbevordering. In *Gezondheid en gedrag* (pp. 67-71). Zoetermeer: Advies uitgebracht door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- European Commission. (2002). *Opinion of the Scientific Committee on Veterinarian Measures relating to Public Health on Honey and Microbiological Hazards*. Brussels: European Commission, Health & Consumer Protection Directorate-General.
- Fischhoff, B. (1989). Risk: a guide to controversy. In *National Research Council* (Ed.), *Improving risk communication* (pp. 211-319). Washington, DC: National Academy Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Hargin, K. D. (1996). Authenticity issues in meat and meat products. *Meat Science*, 43(Suppl.), 277-289.
- Janis, I.L. (1962). Psychological effects of warnings. In G. W. Baker & D. W. Chapman (Eds.), *Man and society in disaster* (pp. 55-92). New York: Basic Books.
- Lowrance, W.W. (1976). *Of acceptable risk. Science and the determination of safety*. Los Altos, CA: William Kaufman.
- Ministeries van LNV en VWS. (2001). Veilig voedsel in een veranderende omgeving. *Beleidsnota voedselveiligheid 2001-2004*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Nestle, M. (2002). *Food politics: how the food industry influences nutrition and health*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pidgeon, N. F., & O'Leary, M. (2000). Man-made disasters: why technology and organizations (sometimes) fail. *Safety Science*, 34(1-3), 15-30.
- Renn, O., Burns, W. J., Kasperson, J. X., Kasperson, R. E. & Slovic, P. (1992). The social amplification of risk: theoretical foundations and empirical applications. *Journal of Social Issues*, 48(4), 137-160.

- RIVM/RIKILT. (2002a). *Acrylamide in graan- en aardappelproducten*. Bilthoven: Advies uitgebracht aan de Voedsel en Waren Autoriteit, 1 juli 2002.
- RIVM/RIKILT. (2002b). *Acrylamide in Nederlandse voedingsmiddelen*. Bilthoven: Advies uitgebracht aan de Voedsel en Waren Autoriteit, 20 december 2002.
- Rowe, W. D. (1977). *An anatomy of risk*. New York: Wiley.
- Verbeke, W., & van Kenhove, P. (2002). Impact of emotional stability and attitude on consumption decisions under risk: the Coca-Cola crisis in Belgium. *Journal of Health Communication*, 7, 455-472.
- Viscusi, W. K. & Zeckhauser, R. J. (1996). Hazard communication: warnings and risk. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 545, 106-115.
- VWA. (2002). Zichtbare Risicoreductie. *Strategische ondernemingsvisie van de Voedsel en Waren Autoriteit*. Den Haag: Voedsel en Waren Autoriteit.
- Wogalter, M. S., Conzola, V. C., & Smith-Jackson, T. L. (2002). Research-based guidelines for warning design and evaluation. *Applied Ergonomics*, 33, 219-230.
- Wolters, B. A. (2000). Een patiëntje met infantieel botulisme. *Infectieziekten Bulletin*, 11(10), 189-192.

Bijlage 1 Geraadpleegde personen

Drs. I.E. van Geest-Jacobs, Voedsel en Waren Autoriteit, directeur Communicatie en Voorlichting.

Ir. G.A. Koopstra, ministerie van LNV, directeur Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden (tot september 2002).

Drs. A.M. van der Laan, Consumentenbond.

Ir. R. Top, ministerie van VWS, hoofd Voeding en Levensmiddelen (VL).

Professor dr. ir. W. Verbeke, Vakgroep Landbouweconomie, Universiteit Gent.

Bijlage 2 Over de auteurs

J. de Boer studeerde van 1964-1973 sociale psychologie en massacommunicatie aan de Universiteit van Amsterdam. In 1997 promoveerde hij aan dezelfde universiteit. Van 1973-1979 was hij verbonden aan het Instituut voor Sociaal Sexuologisch onderzoek in Zeist. In 1980 trad hij in dienst van het IVM, waar hij verantwoordelijk is voor onderzoek op het gebied van indicatoren voor milieukwaliteit en duurzaamheid, risicoperceptie en risicocommunicatie. In de periode 1995-2000 was hij secretaris van de onderzoeksschool SENSE (Socio-Economic and Natural Sciences of the Environment). Sinds 2000 is hij projectleider van FIDES (Food Information as a Determinant of Sustainability) een door NWO gesponsord multidisciplinair onderzoeksprogramma (M€0,5) naar de invloed van transparantie als determinant van duurzaamheid en gezondheid bij voedselkeuze.

F.H. Willemsen studeerde natuurwetenschappelijke milieukunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Tijdens zijn stages deed hij onderzoek naar het model Simplebox naar aanleiding van het advies van de Gezondheidsraad over dat model, en naar de gezondheidseffecten van dieselmotoremissies. Van 1999 tot 2001 was hij verbonden aan de Chemiewinkel van de Universiteit van Amsterdam. Sinds 2001 is hij werkzaam bij het IVM, waar hij onderdeel uitmaakt van het programma 'Chemie & Voeding'. Hij is onder meer werkzaam in het OT-SAFE project, een EU-project dat het risico van organotin in vis en schaal- en schelpdieren voor menselijke consumptie beoordeelt.

H. Aiking studeerde biochemie aan de Universiteit van Amsterdam. In 1977 promoveerde hij op een microbiologisch onderwerp aan dezelfde universiteit. Van 1978-1979 was hij anderhalf jaar als research associate verbonden aan Indiana University in de V.S. Na een korte periode van onderzoek aan het Centraal Laboratorium voor de Bloedtransfusiedienst te Amsterdam trad hij in 1980 in dienst van het IVM. Sinds 1987 was hij verantwoordelijk voor het onderzoeksgebied Milieutoxicologie, sinds 1993 voor de sector Milieukwaliteit, vanaf 1996 voor het programma 'Environmental Resource Management' en sinds 2001 voor het programma 'Chemie & Voeding'. Sinds 1997 is hij door EUROTOX erkend als Geregistreerd Toxicoloog. Sinds 1999 is hij projectleider van PROFETAS (Protein Foods, Environment, Technology And Society; zie www.profetas.nl) een door NWO en LNV gesponsord multidisciplinair onderzoeksprogramma (M€2,5) naar meer duurzame voedselproductie.

Bijlage 3 Over het instituut

Het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) houdt zich als oudste universitaire milieu-onderzoeksinstituut in Nederland al ruim 30 jaar bezig met complexe milieuvraagstukken. De doelstelling van het instituut is bij te dragen aan de duurzaamheid van de maatschappij en aan het behoud en verbetering van het milieu door wetenschappelijk onderzoek en onderwijs.

De researchaanpak van het IVM

De hoofdonderwerpen van het IVM zijn *mondiale milieuproblemen*, zoals klimaatverandering en milieu-effecten van internationale handel; *ruimtelijke ordening*, met name in kustgebieden, stroomgebieden en stedelijke gebieden; *de kwaliteit van milieu-informatie*, voornamelijk het uitvoeren van metingen, normering en data-analyse; en *industriële transformatie*, met name milieumanagement in bedrijven en ontkoppeling tussen economische groei en milieubelasting.

De onderzoekers gebruiken vele technieken en methoden om deze thema's te onderzoeken, zoals stofstroomanalyse, besliskunde en beslissingsondersteunende systemen, perceptie-onderzoek, economische waardering van milieu-elementen, kosten-batenanalyse, geïntegreerde economische- en milieumodellering, chemische analyse, ringonderzoeken, remote sensing en geografische informatie systemen.

Multidisciplinariteit

Door de complexiteit van milieuproblemen is een multidisciplinaire aanpak nodig om tot effectieve oplossingen te komen. De onderzoekers bij het IVM hebben dan ook zeer uiteenlopende achtergronden, die variëren van chemie en ecologie tot economie en sociale wetenschappen. De verbindende factoren tussen de onderzoekers zijn hun zorg om het milieu en de wil om grensverleggend onderzoek van hoge kwaliteit te verrichten. Niettemin hebben ze oog voor de realiteit: doordat de meeste onderzoeken door derden worden gefinancierd zijn de IVM-onderzoekers gewend om met tijdsdruk en beperkte middelen om te gaan.

Het Instituut

Het Instituut voor Milieuvraagstukken is aan de Vrije Universiteit (VU) opgericht in 1971. Door inbedding in de universiteit hebben de medewerkers van het instituut toegang tot de infrastructuur die daarbij hoort en toegang tot experts en kennis uit uiteenlopende disciplines. Het IVM heeft ongeveer 80 medewerkers in dienst, van wie er 60 direct bij het onderzoek betrokken zijn. De onderzoekers van het IVM werken samen met partners van binnen- en buitenlandse instituten.

Het onderzoek wordt vooral gefinancierd uit de tweede- en derde geldstroom. Internationale en nationale onderzoeksfinancieringsinstituten zoals NWO, bedrijven, overheden, non-governmental organisations (NGO's), en internationale organisaties zoals die van de EU, de VN en OESO zijn goed voor driekwart van de financiering. De VU financiert het overige kwart.